

# ESTUDOS ELEITORAIS

---

VOLUME 12 – NÚMERO 1

JANEIRO/ABRIL 2017

BRASÍLIA – 2017



**EJE**

Escola Judiciária Eleitoral  
Tribunal Superior Eleitoral

# ESTUDOS **ELEITORAIS**

---

VOLUME 12 – NÚMERO 1

JANEIRO/ABRIL 2017

BRASÍLIA – 2017



**EJE**

Escola Judiciária Eleitoral  
Tribunal Superior Eleitoral

© 2017 Tribunal Superior Eleitoral

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

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

**Secretário-Geral da Presidência**

Luciano Felício Fuck

**Diretor da EJE e editor**

Fabio Lima Quintas

**Unidade responsável pelo conteúdo**

Escola Judiciária Eleitoral do TSE (EJE/TSE)

**Secretária de Gestão da Informação**

Janeth Aparecida Dias de Melo

**Coordenadora de Editoração e Publicações**

Renata Leite Motta Paes Medeiros

**Produção editorial e diagramação**

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

**Capa e projeto gráfico**

Daniel Paiva Alves Gomes

**Revisão e normatização**

SGI: Manuela Marla, Patrícia Jacob e Vanda Tourinho  
EJE: Caroline Sant' Ana Delfino e Geraldo Campetti Sobrinho

**Impressão e acabamento**

Seção de Serviços Gráficos (Segraf/Cedip/SGI)

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, de set. 2006 a dez. 2007, e  
de maio 2008 a dez. 2008.

ISSN 1414-5146

I. Tribunal Superior Eleitoral. 1. Direito eleitoral. 2. Periódico.

CDD 341.2805

---

## **TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**

### **Presidente**

Ministro Gilmar Mendes

### **Vice-Presidente**

Ministro Luiz Fux

### **Ministros**

Ministra Rosa Weber

Ministro Herman Benjamin

Ministro Napoleão Nunes Maia Filho

Ministro Admar Gonzaga

Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto

### **Procurador-Geral Eleitoral**

Rodrigo Janot Monteiro de Barros

## **Conselho Editorial**

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**

Fabio Lima Quintas

### **Assessor-Chefe**

Adisson Taveira Rocha Leal

### **Servidores**

Ana Karina de Souza Castro  
Geraldo Campetti Sobrinho  
Quéren Marques de Freitas da Silva  
Thayanne Fonseca Pirangi Soares

### **Colaboradores**

Caroline Sant' Ana Delfino  
Keylla Cristina de Oliveira Ferreira

---

# SUMÁRIO

**Apresentação** \_\_\_\_\_ 7

## **Estudos eleitorais**

Iniciativa popular e desvirtuamento do projeto pelo legislativo: limites e perspectivas de soluções no Brasil e no Direito Comparado  
JOÃO TRINDADE CAVALCANTE FILHO \_\_\_\_\_ 11

O eleitor narcisista e a reforma política no Brasil: caminhos e perspectivas  
VOLGANE OLIVEIRA CARVALHO \_\_\_\_\_ 59

A reforma política: entre a governança e o sistema eleitoral  
FELIPE GALLO DA FRANCA \_\_\_\_\_ 85

Do efeito confiscatório da multa do art. 23, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 - Da ofensa ao art. 150, IV, da Constituição Federal Brasileira  
MARIA STEPHANY DOS SANTOS \_\_\_\_\_ 109

O sistema proporcional de lista aberta no Brasil e a corrupção  
MARIA REGINA REIS \_\_\_\_\_ 137

## **Estudos eleitorais na história**

A ponte suspensa  
RAYMUNDO FAORO \_\_\_\_\_ 159

## **Estudos eleitorais no mundo**

Accesibilidad electoral: derecho fundamental de las personas con discapacidad  
JOELSON DIAS e ANA LUÍSA CELLULAR JUNQUEIRA \_\_\_\_\_ 177

**Normas para publicação** \_\_\_\_\_ 203



---

# APRESENTAÇÃO

Se o ano de 2016 foi marcado pela instabilidade política, o primeiro quadrimestre de 2017 mostrou-nos que as fragilidades do nosso sistema jurídico-político não podem ser sanadas sem uma reforma política.

Nesse contexto, sobrepõe-se a importância de estudos que tragam consigo reflexões críticas e um viés propositivo acerca do Direito Eleitoral e da democracia. O compromisso desta publicação é com trabalhos dessa natureza que tenham efetivo potencial transformador.

No 1º número do seu 12º volume, a revista *Estudos Eleitorais* traz 7 artigos divididos em suas tradicionais seções. Abre a revista e a seção *Estudos Eleitorais* o artigo intitulado *Iniciativa popular e desvirtuamento do projeto pelo Legislativo: limites e perspectivas de soluções no Brasil e no Direito Comparado*, de João Trindade Cavalcante Filho. Nele o autor se debruça sobre esse importante instituto da democracia semidireta, refletindo sobre os limites à interferência do Legislativo no texto proposto, uma abordagem que compara o cenário brasileiro com outras ordens jurídicas estrangeiras.

Têm-se, na sequência, *O eleitor narcisista e a reforma política no Brasil: caminhos e perspectivas*, de Volgane Oliveira Carvalho, e *A reforma política: entre a governança e o sistema eleitoral*, de Felipe Gallo da Franca. A seção encerra-se com os artigos *Do efeito confiscatório da multa do art. 23, § 3º, da Lei nº 9.504/1997*, de Maria Stephany dos Santos, que aborda o tema numa perspectiva constitucional; e *O sistema proporcional de lista aberta no Brasil e a corrupção*, de Maria Regina Reis.

Na seção *Estudos Eleitorais na História*, tem-se a republicação do clássico artigo *A ponte suspensa*, de Raymundo Faoro (1925-2003), gentilmente autorizada pela família desse grande escritor que ostenta notável trajetória, coroada pela imortalidade da Academia Brasileira de Letras. Faoro convida-nos a reviver a inspiradora figura do político, historiador e jurista pernambucano Joaquim Nabuco (1849-1910), tendo como pano de fundo a política imperial brasileira.

Encerra a revista, na seção *Estudos Eleitorais no Mundo*, o importante tema da acessibilidade no contexto político, em *Accesibilidad electoral: derecho fundamental de las personas con discapacidad*, de Joelson Dias, ministro substituto do Tribunal Superior Eleitoral entre 2009 e 2011, e Ana Luísa Cellular Junqueira. O artigo foi publicado originariamente no México e atualizado pelos autores para a revista *Estudos Eleitorais*. A propósito, aproxima-se o aniversário de cinco anos da Resolução-TSE nº 23.381, de 19 de junho de 2012, que instituiu o Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral, abrindo importante espaço aos eleitores com deficiência ou mobilidade reduzida para a equiparação de oportunidades no exercício da cidadania. Iniciativas tais merecem os nossos aplausos.

Este número reúne, portanto, trabalhos científicos que muito têm a contribuir para o aprimoramento das nossas instituições, para a preservação da nossa memória político-histórica e para o amadurecimento de temas que nunca podem sair de pauta.

A todos uma profícua leitura!

Fábio L. Quintas  
Diretor da EJE/TSE

ESTUDOS ELEITORAIS

**INICIATIVA POPULAR E  
DESVIRTUAMENTO DO PROJETO  
PELO LEGISLATIVO: LIMITES E  
PERSPECTIVAS DE SOLUÇÕES NO  
BRASIL E NO DIREITO COMPARADO**

JOÃO TRINDADE CAVALCANTE FILHO





# INICIATIVA POPULAR E DESVIRTUAMENTO DO PROJETO PELO LEGISLATIVO: LIMITES E PERSPECTIVAS DE SOLUÇÕES NO BRASIL E NO DIREITO COMPARADO<sup>1</sup>

## POPULAR INITIATIVE AND DRAFTING OF THE PROJECT BY LEGISLATIVE: LIMITS AND PERSPECTIVES OF SOLUTIONS IN BRAZIL AND IN COMPARATIVE LAW

JOÃO TRINDADE CAVALCANTE FILHO<sup>2</sup>

### RESUMO

A iniciativa popular é instrumento de participação do povo nos rumos legislativos da nação, que não se vincula, porém, ao Legislativo; antes, o orienta. É controvertida, no entanto, a medida dessa orientação, sendo necessário discutir quais são os limites impostos ao Poder Legislativo, especificamente no que se refere a alterações no projeto advindo da vontade popular. A questão evidencia-se com o julgamento, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, do Mandado de Segurança (MS) nº 34.530/DF, cujo objetivo era anular a votação da iniciativa que tratava sobre as 10 Medidas contra a Corrupção pelo Plenário da Câmara dos Deputados, sob a alegação de desvirtuamento do texto. O escopo deste estudo é trazer reflexões e perspectivas de soluções para a questão no contexto da ordem jurídica brasileira e das experiências estrangeiras.

**Palavras-chave:** Iniciativa popular. Projeto de lei. Desvirtuamento. Poder Legislativo. Limites.

<sup>1</sup> Artigo recebido em 30 de junho de 2017 e aprovado para publicação em 5 de julho de 2017.

<sup>2</sup> Consultor legislativo do Senado Federal. Mestre e especialista em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Professor de Direito Constitucional e Teoria Geral do Direito dos cursos de graduação e pós-graduação do IDP e do Instituto Legislativo Brasileiro (Senado Federal).

## ABSTRACT

Popular initiative is an instrument of people's participation on nation's legislative course that does not bind, but rather guide, the legislative branch. However, it is controversial how far should that orientation go and therefore is necessary to discuss the limits to the legislative, specifically when it comes to amending the bill arised from popular will. That issue is highlighted by the trial at Brazil's Supreme Court of writ of mandamus n. 34.530/DF, whose purpose was to override a House of Representatives' vote, on the grounds of distortion of the popular original text on 10 Measures against Corruption. This paper aims to reflect and give solution perspectives for that issue in the context of brazilian law and some foreign experiences.

**Keywords:** Popular initiative. Bill. Distortion. Legislative branch. Limits.

## 1 Introdução<sup>3</sup>

A iniciativa popular é um instituto da democracia semidireta (CF, art. 14, III; art. 27, § 4º; art. 29, XIII; art. 61, § 2º). Consiste no direito de que dispõem os cidadãos de propor um projeto de lei para a apreciação do Poder Legislativo. Para Pinto Ferreira,

[...] é o direito do povo de interferir diretamente na legislação constitucional ou infraconstitucional, mas não obriga o Parlamento ou o Congresso a legislar. A iniciativa popular projeta um plano ou orientação governamental. Com a iniciativa popular “os cidadãos não legislam, mas fazem com que se legisle.”<sup>4</sup>

Controverte-se, porém, acerca dos limites que essa iniciativa impõe ao Poder Legislativo. Há alguns ordenamentos jurídicos em que a soberania popular é mais valorizada, chegando-se mesmo a estabelecer que, uma vez apresentado o projeto por proposta do eleitorado, não poderá o Legislativo rejeitá-lo sem consultar a população, mediante referendo. Outros países há em que a prerrogativa popular não passa de mera provocação ao Parlamento, a fim de que ele delibere, como entender de direito, sobre o tema objeto da provocação.

No Brasil, a questão da iniciativa popular é relativamente nova, uma vez que o instituto foi estabelecido, em nível constitucional, apenas com o texto de 5 de outubro de 1988. Assim, pouco se discutiu sobre seu alcance e seus limites na doutrina e, menos ainda, na jurisprudência.

Mais recentemente, a discussão ganhou novos contornos, quando a Câmara dos Deputados, ao analisar o Projeto de Lei (PL) nº 4.850, de 29 de março de 2016 – as chamadas *10 Medidas contra a Corrupção* –, aprovou a proposição com diversas emendas que se distanciaram sobremaneira do teor original apoiado por parcela dos

<sup>3</sup> Agradeço à colega Juliana Magalhães Fernandes Oliveira pela cuidadosa revisão do texto e pelas valiosas sugestões, todas elas acatadas. Os erros e incorreções do trabalho são atribuíveis, porém, exclusivamente ao autor.

<sup>4</sup> FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1992. v. 3, p. 267. Com citação de HERAS, Jorge Xifra. *Curso de derecho constitucional*. Barcelona: Bosch, 1957. v. 1, p. 405.

cidadãos. A controvérsia culminou com a decisão monocrática do Ministro Luiz Fux, do Supremo Tribunal Federal (STF), que concedeu medida liminar no Mandado de Segurança (MS) nº 34.530/DF, a fim de anular a votação do Plenário da Câmara e determinar a reatuação do projeto de iniciativa popular, tudo isso sobre o fundamento de que não poderia o Congresso Nacional desfigurar a proposta oriunda da população. Embora a liminar tenha perdido o objeto, sem que a discussão fosse levada a Plenário, entende-se que a questão não perdeu relevância, muito pelo contrário: restou como ponto não resolvido pela Corte Suprema.

Nesse contexto, o objetivo deste estudo é analisar os contornos jurídicos da iniciativa popular – no Brasil e no Direito Comparado –, com intuito de verificar quais os limites jurídicos postos ao Legislativo na apreciação de projetos dessa espécie.

Pode o Congresso Nacional emendar livremente proposições oriundas da população? Existe um estatuto procedimental diferenciado a reger esse tipo de projeto? Como a questão vem sendo tratada em outros sistemas constitucionais? Cabe ao Judiciário policiar o respeito do Legislativo aos anseios da parcela do eleitorado que se manifesta por meio da apresentação do projeto? Todas essas são perguntas às quais busca-se fornecer respostas – ainda que provisórias e incompletas – por meio da pesquisa de legislação e doutrina de outros países, bem como com base na experiência constitucional brasileira pós-1988.

Esta análise principia-se abordando aspectos gerais da iniciativa popular na Teoria Geral do Direito Constitucional e no Direito Comparado. Avança-se caracterizando os dois grandes sistemas que regem a propositura de projetos pela população: aquele em que o Legislativo está (ainda que parcialmente) vinculado ao conteúdo da proposição – como é o caso da Suíça e do Uruguai, por exemplo –; e outro em que a iniciativa popular é encarada como mero poder de impulsionar o processo legislativo, deixando o Parlamento livre, entretanto, para dar ao projeto o destino que julgar adequado – modelo da Itália e da Espanha, por exemplo. Depois disso, passa-se a analisar como se dá a iniciativa popular na esfera federal brasileira e como o instrumento tem sido utilizado ao longo dos 28 anos de

vigência da Constituição Federal. Finalmente, estuda-se o caso específico das 10 Medidas e sua “desfiguração” pela Câmara dos Deputados, até mesmo avaliando os fundamentos da citada liminar do Ministro Luiz Fux, para, ao final, apresentar as conclusões sobre o sistema brasileiro de tratamento da iniciativa popular e sobre os limites jurídicos impostos ao Parlamento na apreciação de projetos dessa natureza.

## 2 Breve digressão sobre a natureza e as características da iniciativa popular

A ideia de democracia direta – como uma tentativa de relegitimar o Estado de direito, em vista da crise da democracia representativa – fundamenta-se em três pilares básicos: o reconhecimento da soberania popular; a legitimação das autoridades constituídas/representativas; e a proteção contra a ditadura e a justificação do caráter obrigatório (legitimidade) do próprio direito<sup>5</sup>. Nesse contexto, a iniciativa popular surge, ao lado de institutos como o referendo, o plebiscito, o veto popular, o *recall*, dentre outros, como forma de valorizar a soberania popular, legitimando a atuação normativa do Estado e, por conseguinte, reforçando a validade social do próprio sistema jurídico.

Isso não significa, porém, que as hipóteses de participação popular na elaboração legislativa devam ser consideradas “sacrossantas”, intocáveis ou intrinsecamente “boas”. O fato de determinado projeto de lei ser proposto por meio de iniciativa popular não significa que seja necessariamente bom, ou adequado, ou mesmo compatível com a Constituição. Realmente, se é verdade, por um lado, que todo o poder emana do povo, também o é, por outro, que a supremacia da Constituição impõe o respeito às próprias normas<sup>6</sup>.

Tem-se aqui uma das contradições da teoria constitucional atualmente: a tensão entre a vontade popular e as disposições da Constituição. Se todo o poder emana do povo, porque este não

<sup>5</sup> Cf. KNAPP, Blaise. Principes et modalités de la démocratie directe. In: \_\_\_\_\_. *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*. Bruxelas: Bruylant, 1986. p. 72-73. Ressalte-se que todas as citações de autores consultados em língua estrangeira são feitas com tradução livre, de responsabilidade do autor deste artigo.

<sup>6</sup> ALBUQUERQUE, Fabrício Sarmanho de. *Processo legislativo*. Brasília: Vestcon, 2011. p. 20.

pode alterar como quiser a Lei Maior? Se a Carta Magna, por sua vez, puder ser desrespeitada ao bel-prazer das maiorias populares (e eventuais), para que deve existir? Trata-se, portanto, do velho *paradoxo da democracia*, incidente – e radicalizado – nos casos de participação popular direta<sup>7</sup>.

Aliás, nunca é demais notar que o fato de um projeto ser proposto por iniciativa popular não significa que represente a vontade da maior parte da população. Nesse sentido, é preciso analisar com cuidado afirmações, apontadas ao longo deste texto, de alguns autores para quem o verdadeiro sentido da iniciativa popular seria assegurar a aprovação dos projetos sem nenhuma alteração. Não obstante a participação popular seja necessária e salutar, não se deseja criar aqui uma falsa dicotomia, um maniqueísmo, entre *vontade popular* (“bem”) e *instâncias políticas tradicionais* (“mal”). A realidade, como sempre, é muito mais complexa que isso, ainda mais se se levar em conta que, por mais assinaturas que sejam exigidas em um projeto de iniciativa popular, a proposta não representa, necessariamente, a vontade majoritária da população. E, ainda que assim fosse, não significaria, necessariamente, o dever de aprovação do projeto por órgãos que, bem ou mal, funcionam também sob o pressuposto de poderem dar voz a setores minoritários da sociedade.

### 3 Modelos de iniciativa popular no Direito Comparado

No Direito Comparado, é praticamente impossível falar de iniciativa popular sem abordar o caso suíço: ao mesmo tempo o

<sup>7</sup> “A Constituição entendida como um conjunto de regras vinculativas tem sido confrontada quer com o paradoxo da democracia quer com o paradoxo intergeracional. John Elster formulou estes paradoxos em termos agora considerados clássicos: cada geração quer ser livre para vincular as gerações seguintes mas não quer ser vinculada por seus predecessores. O paradoxo da democracia e o paradoxo intergeracional conduzem mesmo a duas posições teóricas substancialmente distintas. Radicalizando estas posições podemos falar de teorias democrático-representativas puras e de teorias constitucionalistas puras. [...] A divergência básica radica na forma de proteger estes direitos e os bens constitucionais a eles inerentes. Os democratas puros acreditam na primazia do autogoverno democrático e no processo político democrático como a forma de assegurar a protecção das liberdades e direitos das pessoas. Os constitucionalistas tomam o processo político como base das políticas em relação aos direitos, mas o processo político não é suficiente para se avaliar a justiça dessas políticas.” In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1449-1450.

pioneiro e o mais radical exemplo de inserção popular na elaboração de atos legislativos<sup>8</sup>.

Jean Signorel, em fins do século XIX, já apontava:

A primeira manifestação positiva do direito de iniciativa popular mostra-se no privilégio concedido aos cidadãos de decretar a qualquer momento a revisão das Constituições cantonais [na Suíça]. Essa prerrogativa, em estreita correlação com o veto constitucional, não tardou a marchar, por assim dizer, *pari passu* com ele<sup>9</sup>.

Especificamente, foi o Cantão de Vaud, na Suíça, o primeiro a instituir a iniciativa popular (tanto de leis comuns quanto de reforma da Constituição), em 1848<sup>10</sup>.

Logo depois, a experiência de democracia participativa migrou para outros ordenamentos. Nos Estados Unidos da América, embora não adotado na Constituição Federal (mesmo porque datada de 1787), o poder popular de apresentar projetos de lei foi incorporado às constituições estaduais, a começar por South Dakota, em 1894<sup>11</sup>.

No século XX, o instituto da iniciativa popular foi adotado também na Áustria, no art. 41 da Constituição, exigindo-se que os projetos sejam propostos por 200 mil eleitores ou pela metade dos eleitores de 3 províncias. Kelsen até mesmo chegou a tratar do tema ao afirmar que “é tanto mais eficaz quanto menor é o número de cidadãos cuja proposição tem por consequência pôr em movimento o procedimento parlamentar. Esse número não pode ser muito pequeno, para evitarem-se abusos.”<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Existem até mesmo alguns cantões suíços em que a própria função legislativa é exercida diretamente pelos cidadãos, reunidos em Conselho. Cf. RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Derecho constitucional*. Madrid: Tecnos, 1965. p. 419.

<sup>9</sup> SIGNOREL, Jean. *Étude de législation comparée sur le referendum législatif et les autres formes de participation directe des citoyens a l'exercice du pouvoir législatif*. Paris: Arthur Rousseau, 1896. p. 35.

<sup>10</sup> BATTELLI, Maurice. *Les institutions de démocratie directe en droit suisse et comparé moderne*. Paris: Sirey, 1932. p. 20.

<sup>11</sup> FERREIRA, op. cit., p. 268.

<sup>12</sup> KELSEN, Hans apud FERREIRA, op. cit., p. 270.

### 3.1 Dois modelos de iniciativa popular: a iniciativa popular não vinculante e a “semivinculante”

A doutrina registra a existência de dois modos de iniciativa popular no Direito Comparado: a iniciativa não formulada, em que a demanda de iniciativa popular representa uma simples moção, uma ideia geral, que deverá ser transformada em projeto pelo legislativo; e a iniciativa formulada, em que a iniciativa popular já deve ser apresentada sob a forma de um projeto de lei<sup>13</sup>. Essa, contudo, não nos parece ser a distinção mais relevante, pelo menos não para os fins deste trabalho.

Aparentemente, a distinção mais importante é entre dois sistemas: o da iniciativa “semivinculante”, em que, apresentada a proposição, deve ela ser submetida à votação popular; e o da não vinculante, em que a assembleia tem poder de aprovar, rejeitar ou mesmo apresentar um substitutivo ao projeto.

Fernando de Brito Alves expõe essa dualidade de regimes ao afirmar que “a iniciativa popular é unicamente uma técnica de iniciativa legislativa tradicional, que pode excluir completamente a intervenção parlamentar, ou apenas deflagrar o processo legislativo (como é o caso brasileiro).”<sup>14</sup> No primeiro caso, contudo, é preciso que haja alguma forma de participação majoritária, como plebiscito ou referendo, conforme será visto a seguir.

Adiante são expostas cada uma das principais experiências representativas de ambos os modelos. Principia-se pelo modelo mais radical de democracia participativa.

<sup>13</sup> BATTELLI, op. cit., p. 285. Biscaretti di Ruffia, da sua parte, distingue entre a iniciativa popular “simples” (não formulada) e a formulada. RUFFIA, op. cit., p. 421.

<sup>14</sup> ALVES, Fernando de Brito. *Constituição e participação popular*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 220.

### 3.1.1 Modelo da iniciativa popular “semivinculante”

Nesse modelo – adotado, entre outros, pela Suíça (tanto na esfera federal quanto na cantonal), por alguns estados dos EUA e pelo Uruguai –, uma vez apresentado o projeto, o Legislativo fica a ele parcialmente vinculado; ou deve submeter a matéria diretamente à população; ou, se rejeitar ou emendar a proposição, deve convocar referendo. Trata-se de uma opção que, como foi dito, radicaliza a opção pela democracia direta, uma vez que, nesse sistema, o Parlamento atua mais como instância intermediária do que propriamente decisória.

#### 3.1.1.1 Baden-Württemberg (Alemanha)

Na Alemanha, a Constituição do *Bundesland* (Estado) de Baden-Württemberg já desde muito tempo combinava a iniciativa popular com o referendo: se 80 mil eleitores pedissem uma lei e a assembleia legislativa não fizesse justiça ao pedido, este deveria ser submetido a referendo<sup>15</sup>.

O Estado de Baden-Württemberg fez, aliás, uma recente reforma constitucional (5 de dezembro de 2015), para promover ainda mais a participação popular. Instituiu, por exemplo, a possibilidade de iniciativa não formulada (moção), subscrita por 0,5% do eleitorado do Estado<sup>16</sup>. Para a iniciativa formulada, continua a ser exigida a assinatura de 10% do eleitorado; mas, no caso de o Legislativo Estadual rejeitar o projeto, deve obrigatoriamente convocar referendo, para que o próprio povo decida sobre a proposição (arts. 59 e 60, 1, da Constituição de Baden-Württemberg).

<sup>15</sup> Cf. FERREIRA, op. cit., p. 220.

<sup>16</sup> Cf. ALEMANHA. Mehr direkte Demokratie im Land. *Baden-Württemberg.de*, 25 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/mehr-direkte-demokratie-im-land/>>. Acesso em: 29 dez. 2016.

### 3.1.1.2 Suíça (Federação e cantões)

Na Suíça, a Carta Magna de 1999 prevê a iniciativa popular para a reforma da Constituição, mediante proposta de 100 mil eleitores, seja para a modificação total (art. 138), seja para a parcial (art. 139) – esta última, de maneira “formulada”. No regime constitucional anterior, não havia iniciativa popular de leis comuns<sup>17</sup>. Atualmente, porém, o art. 139a prevê a possibilidade de 100 mil eleitores proporem alterações “da Constituição ou de leis” (art. 139a, 1), na forma de sugestão geral (iniciativa não formulada).

Em qualquer dos casos, se o Conselho Federal discordar da proposta, pode recomendar sua rejeição ou apresentar um substitutivo – mas a questão deve, necessariamente, ser submetida à deliberação popular e dos cantões (art. 139a, 4 e 5). Por isso se diz que, na Suíça, “a deliberação das assembleias representativas [Poder Legislativo]” possui “um caráter puramente consultivo, e os projetos adotados em votação popular tiram sua força unicamente da decisão do povo.”<sup>18</sup> Existe a possibilidade, no entanto, de que o Conselho Federal archive a proposta, considerando-a nula, se houver violação a uma das cláusulas pétreas (art. 139, 2, e art. 139a, 2), no exercício de um verdadeiro controle legislativo e prévio de constitucionalidade da proposta.

Na Constituição do Cantão de Basel-Landschaft (Bale-Campagne), as iniciativas populares são submetidas a uma comissão específica do Legislativo Cantonal, que pode até alterar a proposta (Lei nº 120, de 7 de setembro de 1981, §§ 58 e ss). Em constituições anteriores, havia um mecanismo peculiar: 15 mil eleitores podiam propor projeto à Assembleia Cantonal. Se, em 2 meses, ele não fosse objeto de deliberação, deveria a matéria ser submetida à consulta popular. Em caso de aprovação, o Legislativo passaria a ter obrigação de sobre ela deliberar, ainda que para rejeitá-la. Em todo caso, porém, o corpo parlamentar poderia ser dissolvido pela vontade da população<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> BATTELLI, op. cit., p. 45.

<sup>18</sup> Id. Ibid., p. 286.

<sup>19</sup> SIGNOREL, op. cit., p. 56.

No Cantão de Neuchâtel, a iniciativa popular pode ser exercida por 4.500 eleitores, cujas assinaturas devem ser reunidas no intervalo de até 6 meses (art. 40 da Constituição cantonal). Há, porém, a previsão expressa de que a referida proposta deve respeitar o princípio da unidade de matéria (art. 40, 3, parte final). Também é prevista a existência de moção popular (art. 41), por meio da qual 100 eleitores podem solicitar ao Legislativo que adote, *em nome de um de seus membros*, um projeto de lei. Se o Legislativo rejeitar ou modificar um projeto de iniciativa popular, a questão deve ser submetida ao próprio povo, sendo facultada a apresentação de proposta paralela, que também deverá ser votada pelo povo (art. 44, alínea a).

O pioneiro da iniciativa popular, o Cantão de Vaud, por sua vez, prevê, por meio da Constituição cantonal de 14 de abril de 2003, a iniciativa popular para a reforma do próprio texto constitucional (total ou parcialmente), de leis e até de tratados internacionais (art. 78). Admite tanto a iniciativa popular formulada quanto a não formulada, exigindo 12 mil assinaturas, para os casos em geral, ou 18 mil, caso se deseje a reforma total da Constituição (art. 79). Antes, porém, da colheita de assinaturas, a proposta passa por um controle prévio de constitucionalidade pelo Grande Conselho (Legislativo Estadual), que deverá barrar propostas inconstitucionais ou violadoras de cláusulas pétreas – em decisão da qual cabe recurso à Corte Constitucional (art. 80). Se o Legislativo se opuser à medida, ou se apresentar um contraprojeto (substitutivo), deve submeter a questão ao voto popular. Existe, ainda, prazo para a deliberação parlamentar sobre o tema (arts. 81 e 82).

### **3.1.1.3 Estados Unidos da América**

Nos EUA, não há, como mencionado, previsão de iniciativa popular na esfera federal. Entre os estados, encontra-se uma variedade de situações, desde entidades federativas que adotam a iniciativa não vinculante até outras em que o Legislativo fica bastante restrito na análise de propostas levadas a cabo pela população.

José Duarte Neto faz o seguinte levantamento:

A maioria dos Estados – Colorado, Idaho, Maine, Massachusetts, Missouri, Nebraska, Ohio, Oklahoma, Oregon, Dakota do Sul e Utah – não confere tratamento privilegiado às leis elaboradas por iniciativa popular. Uma vez em vigor, podem ser alteradas ou revogadas por outras leis de iniciativa do Poder Legislativo, reservada a possibilidade de se convocar um referendo facultativo. [...] No Alaska e no Wyoming, a revisão é vedada no período de dois anos, em Nevada, por três anos. Esse período é elevado para sete anos no Arkansas e na Dakota do Norte, excepcionada a hipótese de a revisão obter a aprovação de dois terços do Parlamento. Em Montana, a revogação exige tão somente uma maioria qualificada. Em Washington e Michigan, a revisão necessita da concordância popular, sendo imprescindível o referendo. No Arizona, para as iniciativas que tenham obtido determinada adesão, a revisão somente será implementada com a condição de um referendo obrigatório. Na Califórnia, toda alteração de lei elaborada por essa via está sujeita ao referendo obrigatório ao final, salvo se, quando da proposta original, tiver ela dispensado o referendo para sua alteração futura<sup>20</sup>.

### 3.1.1.4 América Latina

A iniciativa semivinculante é também adotada em alguns países da América Latina.

Na Constituição Uruguaia, de maio de 1997, o art. 79 prevê a iniciativa popular mediante a assinatura de 25% do eleitorado. Veda-se a proposta popular em relação a matéria tributária e a temas exclusivos do Executivo. É facultado ao Legislativo apresentar substitutivo, mas a decisão parlamentar deve, em qualquer caso, ser submetida a consulta popular, coincidente com a próxima eleição<sup>21</sup>.

Por sua vez, a Venezuela, por meio do art. 204, 7, de sua Constituição exige o apoio de apenas 0,1% dos eleitores, para que seja apresentado projeto de iniciativa popular. Estipula-se prazo para que seja realizada a deliberação parlamentar sobre esse tipo de projeto. A discussão deve começar na sessão legislativa seguinte àquela em que foi apresentada a proposição, sob pena de ser enviada para um “referendo aprobatório” (art. 205).

<sup>20</sup> DUARTE NETO, José. *Iniciativa popular na Constituição Federal*. São Paulo: RT, 2005. p. 75.

<sup>21</sup> Id. *ibid.*, p. 83.

Para emendas constitucionais, exige-se o apoio de 15% do eleitorado (art. 341, 1). A mesma quantidade de apoios é necessária para a convocação de Assembleia Nacional Constituinte, sendo a Carta Magna venezuelana um caso até certo ponto atípico, em que uma Lei Maior regulamenta sua própria substituição<sup>22</sup>.

### **3.1.2 Modelo da iniciativa popular não vinculante**

Nos países em que se adota esse modelo, a iniciativa popular nada mais é que uma provocação, uma exortação ao Legislativo para que delibere sobre determinado tema. Não há vinculação do Parlamento. No máximo, são estipulados prazos para que o corpo eleito delibere sobre o projeto.

#### **3.1.2.1 Itália**

A Itália está para o modelo da iniciativa popular não vinculante assim como a Suíça está para o modelo da semivinculação. É sobre a experiência italiana que se tem a maior quantidade de escritos e estudos.

De acordo com a segunda parte do art. 71 da Constituição italiana de 1948, são necessários 50 mil eleitores para a proposição de um projeto de lei perante o Parlamento<sup>23</sup>.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho noticia que, naquele país, “somente uma vez [...] chegou ao Parlamento iniciativa popular de uma nova lei.”<sup>24</sup> Isso se deve, segundo o autor, à excessiva quantidade de assinaturas exigidas.

<sup>22</sup> Id. *ibid.*, p. 85.

<sup>23</sup> “Il popolo esercita l’iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.” Numa tradução livre: “O povo exercita a iniciativa de leis, mediante proposta de pelo menos 50 mil eleitores, de um projeto redigido em artigos.”

<sup>24</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 144.

No mesmo sentido, Pinto Ferreira aponta:

[...] a efetivação prática da iniciativa popular na Itália é bem pequena, pois é mais difícil coletar cinquenta mil assinaturas [...] para tal proposta do que convencer um só deputado ou senador a apresentá-la. Até 1962, em vinte anos de vigência da Constituição italiana, só uma vez foi pedida a iniciativa popular<sup>25</sup>.

Em sentido parcialmente diverso, Luis Aguiar de Luque reconhece a pequena utilização do instrumento, mas afirma que tal não se dá em virtude da quantidade de assinaturas, que equivalia a apenas 0,15% do eleitorado italiano em 1977<sup>26</sup>. Aponta, no entanto, que “só foram apresentadas algumas iniciativas [...], que nunca chegaram a prosperar no Parlamento e cuja verdadeira finalidade era chamar a atenção da opinião pública sobre os temas respectivos [...]”<sup>27</sup> Por isso, afirma:

Na República Italiana os institutos de participação direta aparecem com um caráter complementar às instituições parlamentares em que descansa basicamente o sistema político. [...] A iniciativa popular aparece assim como um complemento da iniciativa governamental ou parlamentar habitual, incorporando-se depois o projeto, assim apresentado, à dinâmica própria do regime parlamentar<sup>28</sup>.

Demais disso, o sistema italiano não reconhece, como registrado, nenhuma tramitação especial para os projetos de iniciativa popular. Para Duarte Neto, “[na Itália] não existe a obrigação de o Parlamento apreciá-la e votá-la, ficando reduzida a uma mera sugestão, sem maiores consequências jurídicas [...]”<sup>29</sup> Corroborando essa leitura, Luque sustenta:

[...] ao contrário do que suced[e]ia na Suíça e em Weimar [Constituição Alemã de 1919], onde a iniciativa popular desemboca[va] necessariamente em um *Referendum*, na

<sup>25</sup> FERREIRA, op. cit., p. 269.

<sup>26</sup> LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa e derecho constitucional*. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1977. p. 198.

<sup>27</sup> Id., ibid., p. 205.

<sup>28</sup> Id., ibid., p. 210.

<sup>29</sup> DUARTE NETO, op. cit., p. 80.

Constituição Italiana a iniciativa popular se reduz a isto, mera iniciativa legislativa, que posteriormente será estudada e votada em cada uma das Câmaras [...] <sup>30</sup>.

Essa opinião, contudo, não pode ser considerada unânime. Como será visto em item específico, há autores para quem a iniciativa popular delimita a atuação parlamentar, que não poderia subvertê-la.

### **3.1.2.2 Espanha**

Na Espanha, admite-se a iniciativa popular de leis ordinárias, excetuadas, portanto, a reforma da Constituição e as leis orgânicas (assemelhadas às leis complementares brasileiras). A iniciativa pode ser formulada ou apresentada na forma de mera moção, mas sempre se apoiada por 500 mil eleitores <sup>31</sup>, cujas firmas sejam reconhecidas (art. 87, 3).

Não há previsão constitucional para nenhuma regra diferenciada de tramitação dessa espécie de proposta, o que inclui a Espanha entre os países que adotam o sistema da iniciativa não vinculante.

### **3.1.2.3 América Latina**

No México, 0,13% do eleitorado pode propor projetos de lei que, ao menos em nível constitucional, não geram nenhum tipo de vinculação ao Legislativo, embora a matéria seja remetida parcialmente à legislação infraconstitucional (art. 71, IV, da Carta Magna mexicana).

O art. 39 da Constituição argentina atribui ao povo o poder de propor projetos de lei ordinária, excetuados alguns assuntos (matéria penal, por exemplo). O percentual exigido é regulamentado na legislação infraconstitucional, mas não pode ser superior a 3% do eleitorado. Os projetos de iniciativa popular não gozam de nenhuma prerrogativa especial, a não ser quanto ao prazo: exige-se que o Congresso delibere sobre eles em até 12 meses.

<sup>30</sup> LUQUE, op. cit., p. 198.

<sup>31</sup> Cf. DUARTE NETO, op. cit., p. 81.

O Paraguai, por sua vez, por meio de sua Lei Maior de 1992, reconhece a iniciativa popular, mas a remete integralmente à legislação infraconstitucional.

### 3.2 Emendas parlamentares aos projetos de iniciativa popular no Direito Comparado

Se, nos países que adotam a iniciativa semivinculante, as limitações ao poder de emenda são mais óbvias – ou não são admitidas emendas, como no caso da maioria dos cantões suíços, ou, em caso de se as admitir, desembocam em referendo obrigatório –, o mesmo não se pode dizer dos ordenamentos em que se adota a iniciativa não vinculante.

Há quem sustente que, mesmo nos casos de o Legislativo não estar vinculado à iniciativa, o poder de emenda não poderia ser considerado irrestrito. Ao comentar especificamente o caso italiano, Serio Galeotti assim considera:

A proposição legislativa não apenas põe em curso o procedimento, como mero fenômeno dinâmico, e dá o impulso de toda uma sequência procedimental, mas delimita a matéria sobre a qual a atividade procedimental sucessiva deverá ser conduzida e restringir-se, pelo menos tendencialmente; é com a proposta legislativa que ocorre, por assim dizer, a fixação da “matéria de legislar”, e é portanto dela que descendem os limites aos quais estão submetidos, por exemplo, o poder instrutório e o poder de emendamento (e até mesmo o próprio poder de deliberação final). [...] O conteúdo original da proposta poderá ser [...] desenvolvido, emendado, aperfeiçoado [...], mas não poderá ser de todo subvertido, mudado e substituído por outro que não tenha presente alguma conexão substancial com a proposta original<sup>32</sup>.

A tendência majoritária é, como visto, reconhecer que a adoção do modelo da iniciativa não vinculante gera ampla liberdade de emendas ao legislador.

---

<sup>32</sup> GALEOTTI, Serio. *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*. Milano: Giuffrè, 1957. p. 253-254.

Tem-se discutido na doutrina jurídica italiana quais obrigações acarreta para as Câmaras a apresentação de um texto pela via da iniciativa popular. Para uns, basta receber o projeto (Biscaretti); outros entendem que devem gozar de um tratamento prioritário na ordem de discussões (Virga); Bettinelli, mais recentemente [...], contata que tais projetos não têm gozado de nenhum tratamento favorecido, eximindo-se apenas da caducidade causada pelo fim da legislatura aos projetos em curso de deliberação<sup>33</sup>.

Corroborando essa leitura, ao menos no ordenamento italiano (paradigma da iniciativa não vinculante), Biscaretti di Ruffia defende que “não parecem justificadas as limitações que alguns quiseram estender a ela [a iniciativa popular], por analogia.”<sup>34</sup>

### 3.3 Quadro sinóptico dos diversos ordenamentos pesquisados

O quadro seguinte sintetiza as principais características de cada um dos casos pesquisados.

(continua)

<b>Ordenamento</b>	<b>Modelo</b>	<b>Quantidade de assinaturas exigidas</b>	<b>Peculiaridades</b>
Baden-Württemberg (Alemanha)	Semivinculante	10% do eleitorado	Em caso de rejeição do projeto, deve ser convocado referendo.
Suíça (federal)	Semivinculante	100 mil	Legislativo pode considerar a proposta inconstitucional; se não, submete o projeto à votação popular; só há iniciativa popular em matéria constitucional.
Basel-Landschaft (cantão suíço)	Semivinculante	Sem previsão expressa	Iniciativas populares são submetidas a uma comissão específica do Legislativo Cantonal, que pode até alterar a proposta.

<sup>33</sup> LUQUE, op. cit., p. 198.

<sup>34</sup> RUFFIA, op. cit., p. 422.

(continuação)

<b>Ordenamento</b>	<b>Modelo</b>	<b>Quantidade de assinaturas exigidas</b>	<b>Peculiaridades</b>
Neuchâtel (cantão suíço)	Semivinculante	4.500	Se o Legislativo rejeitar ou modificar um projeto de iniciativa popular, a questão deve ser submetida ao próprio povo, sendo facultada, porém, a apresentação de proposta paralela, que também deverá ser votada pelo povo. Há previsão expressa de que a iniciativa deve respeitar a unidade de matéria.
Vaud (cantão suíço)	Semivinculante	12 mil (leis ordinárias) ou 18 mil (reforma constitucional)	Se o Legislativo se opuser à medida, ou se apresentar um contraprojeto (substitutivo), deve submeter a questão ao voto popular. Há prazo para a deliberação, mas o projeto passa por controle preventivo de constitucionalidade.
EUA (federal)	Não há	-	-
EUA (estados)	Não vinculante (maioria) Semivinculante (alguns)	Diversas regras distintas	Em alguns estados, as leis oriundas de iniciativa popular não podem ser revistas, senão após determinado período de tempo.
Uruguai	Semivinculante	25% do eleitorado	É facultado ao Legislativo apresentar substitutivo, mas a decisão parlamentar deve, em qualquer caso, ser submetida a consulta popular, coincidente com a próxima eleição.
Venezuela	Semivinculante	0,1% (leis ordinárias) ou 15% (forma constitucional)	A discussão deve começar na sessão legislativa seguinte àquela em que foi apresentado o projeto - sob pena de ser enviado para um "referendo aprobatorio". Prevê-se até a possibilidade de convocação de uma assembleia constituinte.

(continuação)

<b>Ordenamento</b>	<b>Modelo</b>	<b>Quantidade de assinaturas exigidas</b>	<b>Peculiaridades</b>
Itália	Não vinculante	50 mil	Discute-se sobre a existência de limitações ao Legislativo; a doutrina majoritária considera que não há.
Espanha	Não vinculante	500 mil	Não há regras especiais de tramitação dos projetos de iniciativa popular. Não se admite a iniciativa em determinados temas.
México	Não vinculante	0,13% do eleitorado	O detalhamento da matéria é remetido à legislação infraconstitucional.
Argentina	Não vinculante	Previsto em lei (não pode ser superior a 3% do eleitorado)	Exige-se apenas que o Congresso delibere sobre o projeto em até 12 meses.
Paraguai	Não vinculante	Previsto na legislação infraconstitucional	A Constituição apenas prevê o instituto, mas remete toda a sua regulamentação à legislação infraconstitucional.

### 3.4 Conclusões parciais

A par de tudo o que se expôs neste tópico, pode-se apresentar como conclusões parciais as seguintes: a) existem dois sistemas de tratamento da iniciativa popular no Direito Comparado: a iniciativa não vinculante e a semivinculante; b) no caso da iniciativa semivinculante, uma vez apresentado o projeto por iniciativa popular, o Legislativo ou deverá submetê-lo à decisão do povo, ou precisará fazê-lo se rejeitar a proposição ou se apresentar um contraprojeto (substitutivo); c) nos países em que a iniciativa não vincula o Parlamento, o mais comum é que não haja limitações materiais ao poder de emenda, ou mesmo ao destino do projeto, salvo, no máximo, a estipulação de prazo para que o Legislativo delibere sobre o tema.

## 4 Iniciativa popular no Brasil pós-1988

### 4.1 Requisitos constitucionais para a apresentação de projetos de iniciativa popular na esfera federal

A figura da iniciativa popular surgiu, no Brasil, com a Carta Magna de 5 de outubro de 1988. Apesar da recente introdução em nosso ordenamento constitucional, já recebeu diversas críticas. Manoel Gonçalves Ferreira Filho chegou a afirmar tratar-se de um “instituto decorativo”<sup>35</sup>, tal a dificuldade de pôr em prática os requisitos exigidos para a apresentação de um projeto em tais condições<sup>36</sup>.

A história recente corrobora isso. Obviamente, o principal empecilho à utilização cotidiana dessa prerrogativa popular é o número de assinaturas necessárias. Talvez espantados com a adesão dos cidadãos ao instituto da emenda popular, prevista no Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte, os elaboradores da Constituição acreditaram que toda aquela mobilização pudesse refletir-se na prática constitucional posterior<sup>37</sup>. Com isso, previram requisitos praticamente intransponíveis para a propositura de projeto por iniciativa dos cidadãos (art. 61, § 2º)<sup>38</sup>.

Os requisitos de 1% do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos cinco estados, e com não menos do que 0,3% do eleitorado *de cada um deles* merecem crítica quase unânime da doutrina.

<sup>35</sup> FERREIRA FILHO, op. cit., p. 208.

<sup>36</sup> Friedrich Müller chega a propor “a reforma da iniciativa popular e do referendo/plebiscito”. Cf. MÜLLER, Friedrich. Vinte anos da Constituição: reconstruções, perspectivas e desafios. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, ano 2, n. 8, out./dez. 2008.

<sup>37</sup> “No processo constituinte de 1987/88, entre nós, tomou-se um instrumento de ampla aplicação. Neste processo foram formuladas 122 propostas de iniciativa popular, das quais 83 cumpriram as disposições regimentais (mínimo de 30.000 assinaturas e três entidades responsáveis) e foram, como tais, oficialmente admitidas. Tiveram influência na redação do texto constitucional.” In: CARNEIRO, Nelson, apud AFFONSO, Almino. *Democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: ano 33, n. 132, out./dez. 1996.

<sup>38</sup> “A timidez da experiência brasileira em leis de iniciativa popular é reflexo da dificuldade para o implemento dos requisitos do art. 61, § 2º, da CF.” In: CRUZ, Fabrício Bittencourt da; CRUZ, José Leocádio da; DALAZOANA, Vinícius. *Técnica e processo legislativo previdenciário*. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 118.

Em comentário semelhante ao que registra em relação ao sistema italiano (que, como visto, é até menos exigente que o brasileiro, em termos quantitativos), Pinto Ferreira afirma:

A Constituição brasileira vigente admite a iniciativa popular em teoria, mas a dificulta na prática. [...] É evidentemente muito mais prático ao eleitorado, que se interessa na iniciativa popular, fazer a apresentação de sua proposta por intermédio de um deputado ou senador do que gastar tempo e dinheiro em angariar e coletar milhares de assinaturas<sup>39</sup>.

A imensa dificuldade de preenchimento dos requisitos previstos no § 2º do art. 61 da CF é o que motiva a sugestão, ao final deste texto, para que seja apresentada proposta de emenda constitucional (PEC) que flexibilize essas exigências.

No caso brasileiro, a dificuldade é tão grande que a Câmara dos Deputados resolveu minorar o problema criando uma comissão para receber sugestões de projetos e apresentá-los em nome da comissão: é a Comissão de Legislação Participativa:

Visando criar um canal alternativo para a participação popular nos trabalhos legislativos, a Câmara dos Deputados, em 2001, instituiu a Comissão de Legislação Participativa, órgão permanente da Casa destinado a examinar e dar parecer sobre sugestões de iniciativa legislativa recebidas de associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil. Dispondo de iniciativa legislativa como qualquer outra comissão parlamentar, a Comissão de Legislação Participativa, quando verifica que uma sugestão apresentada atende às condições mínimas para tramitar, adota-a, formulando e apresentando o projeto à Casa como sendo de sua autoria, de forma a viabilizar a respectiva tramitação<sup>40</sup>.

Essa tentativa de relativizar a dificuldade imposta pela CF é até mesmo saudada por diversos autores. Fernando de Brito Alves entende que tal modelo “apresenta maiores vantagens, para a promoção da inclusão e da participação popular, que o consagrado

<sup>39</sup> FERREIRA, op. cit., p. 271.

<sup>40</sup> PACHECO, Luciana Botelho. *Como se fazem as leis*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. p. 30-31.

pela Constituição Federal de 1988. A essa modalidade [...] poderíamos denominar de iniciativa popular indireta [...].”<sup>41</sup>

Como se vê, em momento algum a “assunção” de projetos por parlamentares ou a criação de comissões especificamente destinadas ao recebimento de sugestões populares foram consideradas afronta à iniciativa popular. Ao contrário: são duas formas que a sociedade e os poderes instituídos encontraram para superar as draconianas exigências constitucionais para a apresentação formal de projetos de iniciativa dos eleitores.

## 4.2 Inexistência de vinculação do Congresso Nacional

Dentro do quadro traçado na análise do Direito Comparado (ver item 3.3), pode-se situar o Brasil, sem dúvida, entre os países que adotam a iniciativa formulada e não vinculante.

Não há, portanto, garantia de que o projeto popular será aprovado. A garantia é de que o Congresso delibere sobre ele como entender de direito. Por isso, não é um exercício da democracia direta, em que o povo vota diretamente as leis, mas do modelo semidireto, em que as leis são votadas por representantes do povo, mas este, em alguns momentos, participa diretamente da vida política.

Como observa Adriano Sant’Ana Pedra,

[...] não há obrigatoriedade na aprovação, por parte dos parlamentares, do projeto apresentado pelo povo. O que existe é tão-somente o dever de apreciação. Todavia, quanto maior for o número de eleitores que assinar o ato, mais difícil será a rejeição do projeto pelos parlamentares. Mas infelizmente, apesar da grande mobilização necessária para recolher o número mínimo de assinaturas, a Constituição brasileira sequer estabelece um prazo para que o Congresso aprecie o projeto de iniciativa popular, como faz a Constituição argentina (artigo 39)<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> ALVES, op. cit., p. 228.

<sup>42</sup> PEDRA, Adriano Sant’Ana. Participação popular no processo legislativo. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 7, n. 27, jan. 2007.

Essa opção, obviamente, pode ser objeto de crítica, especialmente por aqueles que simpatizam mais com o modelo da iniciativa popular semivinculante. Com base na norma vigente, entretanto, dificilmente se pode, sem grandioso ônus argumentativo, sustentar a existência de limitações ou vinculações do Congresso Nacional aos projetos de lei de iniciativa dos cidadãos.

Friederich Müller, por exemplo, critica essa opção, embora a reconheça como decorrente do texto normativo da CF de 1988:

[...] no caso da iniciativa popular, a Câmara dos Deputados pode tanto aceitar como rejeitar o resultado proposta por ela - ou também, eventualmente, não analisá-la [sic], retardando sua tramitação. [...] é o povo quem tem a iniciativa e também a competência de decidir o conteúdo da proposição - mas a decisão definitiva está completamente nas mãos da elite política<sup>43</sup>.

No levantamento doutrinário, legislativo e jurisprudencial que será mais à frente exposto, não se encontrou quem sustente a tese de que, no sistema brasileiro, o Congresso Nacional esteja, atualmente, vinculado (ainda que parcialmente) à proposta popular.

### 4.3 Experiência brasileira pós-1988

Como substrato para a análise final, estudam-se os casos apontados como de iniciativa popular (ainda que assim sejam designados de forma imprópria) no Direito brasileiro.

#### 4.3.1 O único caso de iniciativa popular propriamente dita: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

Na experiência pós-1988, o único projeto de iniciativa popular a *tramitar dessa forma*, na esfera federal, foi o que pretendia criar o Fundo Nacional de Moradia Popular - PL nº 2.710, de 1992, do

<sup>43</sup> MÜLLER, Friederich. *Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia*. São Paulo: RT, 2013. p. 71.

Deputado Nilmário Miranda<sup>44</sup>. Na verdade, no *Diário do Congresso Nacional* de 8 de abril de 1992, publicou-se o projeto como de iniciativa popular (p. 6355).

Como havia dúvidas sobre a quantidade de assinaturas, “oficiou-se ao TSE para que por amostragem conferisse a situação eleitoral dos aderentes. Esbarrou-se na ocasião na impossibilidade desta tarefa, não contando a Justiça Eleitoral com integral cadastro nacional.”<sup>45</sup> Com a dúvida sobre o preenchimento ou não do requisito constitucional, deu-se andamento ao PL – que até hoje consta como o único registrado oficialmente pela Câmara dos Deputados como de iniciativa popular. Na verdade, o PL consta do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados como de autoria do deputado, mas com a ressalva de que foi “apresentado nos termos do § 2º do art. 61 da Constituição Federal.”<sup>46</sup>

Aprovado na forma de substitutivo, o projeto deu origem à Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. No parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, há expressa menção a ser o projeto “de iniciativa popular” (Parecer do Deputado Fernando Coruja, p. 2)<sup>47</sup>. Nas p. 6 e 7, enfrenta-se o tema da verificação de assinaturas, para concluir que o projeto é mesmo de iniciativa do povo. Também no Senado Federal (onde tramitou sob a forma de Projeto de Lei da Câmara nº 36, de 2004), o projeto foi tratado como de iniciativa popular (Parecer nº 678, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, relator Senador Marcelo Crivella, p. 1, 11 de maio de 2005)<sup>48</sup>.

A proposição foi – repita-se – aprovada pelo Senado Federal não em sua versão original, mas sim na forma de substitutivo

<sup>44</sup> Cf. DUARTE NETO, op. cit., p. 142.

<sup>45</sup> Id. *ibid.*, p. 142.

<sup>46</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *PL 2710/1992*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18521>>. Acesso em: 26 dez. 2016.

<sup>47</sup> Idem. *Projeto de Lei nº 2.710, de 1992*. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=822&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PL+2710/1992](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=822&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PL+2710/1992)>. Acesso em: 26 dez. 2016.

<sup>48</sup> BRASIL. Senado. *Parecer nº [678], de 2005*. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=25715&tp=1>>. Acesso em: 26 dez. 2016.

da Comissão de Finanças e Tributação. A proposta foi vetada parcialmente pelo presidente da República (veto ao parágrafo único do art. 7º, que tratava de dotações orçamentárias). O veto (nº 22, de 2005) foi mantido.

### 4.3.2 Iniciativas falsamente populares ou impróprias: as iniciativas populares “assumidas” por parlamentares

Não é de hoje que a doutrina aponta o fenômeno das iniciativas de inspiração popular que são “assumidas” por deputados. Isso, no entanto, parece nunca ter sido visto como ameaça ou atitude indevida, senão como forma de “driblar” a extraordinária dificuldade de se alcançarem as assinaturas constitucionalmente exigidas – ou, até mesmo, de conferir se os requisitos foram atingidos.

Nesse sentido, Renata Pouso afirma:

Já não bastasse a dificuldade de recolhimento de tais assinaturas, o processo é impossibilitado, também, pela inexistência de uma estrutura interna da Câmara dos Deputados para a conferência das assinaturas.

[...] A saída encontrada, na prática, para o acolhimento dos projetos de lei de iniciativa popular entregues à Câmara dos Deputados pela iniciativa direta da população, e sob [sic] os quais não há a possibilidade técnica de apuração da veracidade e quantidade dos subscritores conforme a exigência constitucional, foi a distribuição eventual e aleatória de tais projetos a Deputados Federais que “adotam” o texto popular e o defendem perante a tribunal do Congresso<sup>49</sup>.

Talvez por darem sentido muito lato ao termo *iniciativa popular*, ou mesmo por confusão factual, parte da doutrina aponta como exemplos de leis oriundas da iniciativa popular a Lei nº 8.930, de 6 de setembro de 1994, que inseriu o homicídio qualificado no rol dos crimes hediondos; a Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999, que inseriu a compra de votos (captação ilícita de sufrágios) entre

<sup>49</sup> POUZO, Renata Gonçalves Pereira Guerra. *Iniciativa popular municipal: ferramenta de legitimação da democracia*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 55.

as hipóteses de cassação do mandato eletivo pela Justiça Eleitoral<sup>50</sup>; e a Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010 (Lei da Ficha Limpa), que criou novas hipóteses de inelegibilidade. Nenhum desses três, porém, decorreu tecnicamente de iniciativa popular<sup>51</sup>. Senão, observe-se.

### 4.3.2.1 A alteração na Lei de Crimes Hediondos

A Lei nº 8.930/1994 derivou da aprovação do PL nº 4.146, de 1993, que foi registrado como de autoria do Poder Executivo<sup>52</sup>. Assim, embora a legislação tenha derivado de *inspiração* popular, não se pode afirmar tecnicamente ser caso de exercício da prerrogativa do § 2º do art. 61 da CF.

Mônica de Mello, após apresentar o caso como “o segundo projeto de iniciativa popular” (na história brasileira), afirma:

Não temos dados completos referentes a esse projeto de iniciativa popular. Não sabemos a quantidade de assinaturas obtidas. O próprio Presidente da República, que tem poder de iniciativa, conferido constitucionalmente, o apresentou ao Congresso Nacional<sup>53</sup>.

Também está disponível, no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, a imagem da Mensagem nº 571, de 1993, do presidente da República, que submete o PL à apreciação do Congresso Nacional, sem qualquer citação à iniciativa popular.

<sup>50</sup> Cf., nesse sentido: MELLO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001. p. 192-193.

<sup>51</sup> Cf. sobre dois desses casos: VOGEL, Luiz Henrique. *Atualização de estudo sobre a participação popular nas decisões legislativas*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006. p. 5.

<sup>52</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *PLP 168/1993*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21571>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

<sup>53</sup> MELLO, op. cit., p. 192.

### 4.3.2.2 A cassação de mandato por compra de votos

Quanto à Lei nº 9.840/1999, o sítio da Câmara registra como autor o Deputado Albérico Cordeiro<sup>54</sup>. Na Justificativa do PL, consta que está sendo apresentado como “Iniciativa Popular de Lei”. Logo depois, contudo, registra-se:

Subscrita por 952.314 eleitores até o dia 10 de agosto de 1999, as assinaturas já recolhidas foram entregues nesta data ao Presidente da Câmara Federal [sic], Deputado Michel Temer, mas continuarão a ser coletadas até que se complete o mínimo exigido pela Constituição Federal para Iniciativas Populares de Lei, isto é, 1% do eleitorado nacional, o que corresponde atualmente a um milhão e sessenta mil assinaturas.

Os Deputados que apresentam este Projeto de Lei, assumindo-o como seu, o fazem no intuito de permitir que o mesmo possa começar imediatamente sua tramitação no Congresso Nacional [...]<sup>55</sup>.

Na identificação, constam como autores Albérico Cordeiro e outros. Tudo isso confirma que também esse PL, embora de inspiração popular, não pode ser considerado tecnicamente de iniciativa popular. A Justificativa, no entanto, deixa clara uma característica importante: busca-se que os deputados assumam a autoria do projeto, não só como forma de capitalizar politicamente a proposição, mas até mesmo como forma de acelerar a tramitação, além de poder fazer frente ao excessivo número de assinaturas exigidas pela CF.

Interessante perceber, ainda, que o PL foi aprovado na forma de substitutivo, apresentado pelo então Deputado José Roberto Batochio<sup>56</sup>, mas que não alterava a proposição em essência. Além de tudo, chama a atenção a rapidez na tramitação do PL (a fim de que fosse aprovado a tempo de viger nas eleições de 2000, por força da anterioridade exigida pelo art. 16 da CF): apresentado em 18 de

<sup>54</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *PL 1517/1999*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38166>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

<sup>55</sup> Idem. *Diário da Câmara dos Deputados*, 15 set. 1999, p. 41595. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/lmagem/d/pdf/DCD15SET1999.pdf#page=173>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

<sup>56</sup> Idem. *Diário da Câmara dos Deputados*, 22 de setembro de 1999, p. 43573.

agosto de 1999, foi aprovado em Plenário no dia 21 de setembro de 1999; chegou ao Senado Federal e, dois dias depois, foi aprovado sem emendas e enviado à sanção<sup>57</sup>.

### 4.3.2.3 A Lei da Ficha Limpa

Talvez o caso mais lembrado seja o da chamada Lei da Ficha Limpa (LC nº 135/2010). Na tentativa de moralizar o exercício da atividade política, a sociedade civil organizou-se para propor ao Congresso Nacional um projeto de lei (complementar) impondo a inelegibilidade das pessoas que fossem condenadas por um órgão colegiado, tanto pela prática de improbidade administrativa, quanto pelo cometimento de determinados delitos.

Na verdade, o projeto foi apresentado em nome de um deputado (Antonio Carlos Biscaia - PT/RJ) e outros 21 deputados (Projeto de Lei Complementar - PLP nº 518, de 2009), para não ser preciso conferir todas as assinaturas populares e, assim, acelerar a tramitação. No sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, consta a imagem da versão original do PLP, subscrito por 22 deputados, que não faz referência à inspiração popular e que não contém sequer justificção<sup>58</sup>.

No Plenário da Câmara, o projeto original foi apensado ao PLP nº 168, de 1993, de autoria do Poder Executivo, que tramitava na Câmara desde o início da década de 1990. Esse projeto foi aprovado com emenda substitutiva do Deputado José Eduardo Cardoso (PT/SP).

A constitucionalidade da LC nº 135, de 2010, chegou a ser judicialmente discutida, por intermédio das ações declaratórias de constitucionalidade (ADCs) nº 29 e nº 30 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.578, julgadas pelo STF (rel. Min. Luiz Fux). Na análise conjunta dessas ações, foi expressamente consignado que “o exame do caso envolveria, à luz da teoria da *causa petendi*

<sup>57</sup> BRASIL. Senado. *Projeto de Lei da Câmara nº 45, de 1999: Lei da Corrupção Eleitoral*. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/41854>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

<sup>58</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=700585&filename=PLP+518/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=700585&filename=PLP+518/2009)>. Acesso em: 27 dez. 2016.

aberta”<sup>59</sup> (p. 10), todos os possíveis questionamentos à validade da norma, inclusive a questão, presume-se, da iniciativa (p. 6). Embora a discussão se tenha cingido aos aspectos da constitucionalidade material, a causa de pedir aberta, que caracteriza as ações de controle concentrado de constitucionalidade, permite afirmar que o STF considerou constitucional a tramitação do projeto que originou a lei citada.

No acórdão, consta do voto-vista do Ministro Joaquim Barbosa referência à iniciativa popular, quando se afirma que “não se pode negar que um projeto de lei de iniciativa popular que trata especificamente de um tema diretamente ligado à escolha dos nossos representantes, revela muito mais do que uma simples mobilização social.”<sup>60</sup>

Também o Ministro Gilmar Mendes fala na “proposta de iniciativa popular [que] chegou ao Congresso.”<sup>61</sup> Reconhece-se, porém, que houve alteração substancial no texto, uma vez que o projeto original impedia a candidatura de pessoas que tivessem contra si denúncia recebida pela prática de determinados crimes, ao passo que, na versão aprovada, a inelegibilidade decorre da condenação, ainda que não transitada em julgado.

O Ministro Ricardo Lewandowski limita-se a afirmar, sobre a iniciativa, que “esta Lei Complementar 135 é uma lei, como todos sabem, que surgiu da iniciativa legislativa popular [...]”<sup>62</sup> No mesmo sentido, o Ministro Marco Aurélio (p. 316). O Ministro Ayres Brito, por sua vez, afirma:

[...] quando a lei é de iniciativa popular, o Congresso Nacional atua quando a matéria já está a meio caminho, quando a iniciativa já está deflagrada. A democracia dita representativa, exercida pelo Congresso Nacional, já “pega o bonde andando”, mas quem “põe

<sup>59</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 29*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4065372>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

<sup>60</sup> Id. *ibid.*, p. 56.

<sup>61</sup> Id. *ibid.*, p. 140.

<sup>62</sup> Idem. *Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 30*, 16 fev. 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243411>>. Acesso em: 27 dez. 2016. p. 218.

o bonde nos trilhos”, quem “põe o trem nos trilhos” é a própria sociedade civil [...]”<sup>63</sup>.

Ao votar contra a constitucionalidade da lei, o Ministro Gilmar Mendes afirma: “O argumento de que a lei é de iniciativa popular não tem peso suficiente para minimizar ou restringir o papel contramajoritário da Jurisdição Constitucional.”<sup>64</sup>

Em resumo do pronunciamento do STF sobre o tema, pode-se dizer que a tramitação do projeto que deu origem à Lei da Ficha Limpa não foi especificamente debatida. Tanto assim que vários ministros – ou todos eles – tratam do projeto como se fosse de iniciativa propriamente popular. De qualquer forma, a existência de emendas parlamentares, até mesmo algumas delas afetando a essência da proposição, foi citada, e não impugnada, o que, à luz da causa de pedir aberta, que caracteriza as ações de processo objetivo de controle de constitucionalidade, serve de base para que se possa afirmar que, ao menos no julgamento das citadas ADC e ADI, o STF considerou constitucionais emendas parlamentares, mesmo a projetos de “iniciativa popular”.

#### 4.3.2.4 As 10 Medidas contra a Corrupção

Finalmente, no caso das chamadas *10 Medidas contra a Corrupção*, ocorreu fenômeno semelhante aos casos anteriormente analisados. O PL nº 4.850/2016 tem como autores formais o Deputado Mendes Thame e outros<sup>65</sup>. O texto é bastante dúbio quanto à iniciativa, uma vez que assim afirma:

Este projeto de lei é o resultado do trabalho conjunto entre o Ministério Público Federal e a sociedade civil que, ao longo desses últimos nove meses, se mobilizaram de norte a sul, de leste a oeste, nas 27 Unidades da Federação do País, com objetivo de alcançar o quantitativo mínimo de assinaturas para se apresentar

<sup>63</sup> Id. *ibid.*, p. 258.

<sup>64</sup> Id. *ibid.*, p. 279.

<sup>65</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. *Projeto de Lei nº 4.850, de 2016*. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/go/sala-de-imprensa/docs/not2060-PL-4850.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

uma proposição de iniciativa popular, conforme estabelecido no § 2º do Art. 61 da Constituição Federal do Brasil.

Neste sentido, os membros da Frente Parlamentar Mista de Combate à Corrupção reconhecem a importância do Movimento das 10 Medidas de Combate à Corrupção, por isso, solicitamos o apoio dos ilustres congressistas para que a presente proposta seja aprovada com urgência. São dois milhões de cidadãos que se mobilizaram para o apoio a este Projeto, e nossa a honra de levar à consideração da Câmara dos Deputados esta proposição que é exemplo de participação democrática e fruto de colaboração conjunta de diversos operadores de direito que se dedicam ao combate e prevenção da corrupção em todas as suas formas<sup>66</sup>.

Ao final, não obstante fazer menção novamente aos mais de 2 milhões de assinaturas, o PL é assinado pelos deputados Antonio Carlos Mendes Thame, Fernando Francischini, Diego Garcia e João Campos. Aliás, nem poderia ser diferente, uma vez que a versão apresentada não é idêntica àquela que foi objeto da coleta de assinaturas – até porque, na versão apoiada pela população, as proposições eram articuladas na forma de vários projetos<sup>67</sup>, mas o PL nº 4.850/2016 os reuniu em uma só proposição. A versão divulgada pelo MPF continha até mesmo um inusitado “Anteprojeto [sic] de Emenda Constitucional”, para tratar da execução provisória da pena, mesmo sabendo-se que o ordenamento pátrio não admite a iniciativa popular de emendas à Constituição. No PL nº 4.850/2016, essa previsão foi excluída, principalmente em virtude de decisão posterior do STF que a tornou prejudicada.

## 4.4 Conclusões parciais

Com base na análise do sistema brasileiro, especialmente em relação à praxis parlamentar, pode-se apresentar como conclusões parciais as seguintes: a) o Brasil adota o sistema da iniciativa popular não vinculante; b) por isso, nenhum autor sustenta que existam limitações constitucionais específicas em relação aos projetos de iniciativa popular – o que é, até mesmo, fundamento para que alguns defendam a alteração do texto constitucional que trata do assunto; c) os requisitos

<sup>66</sup> Id. *ibid.*

<sup>67</sup> Cf. BRASIL. Ministério Público Federal. *Dez medidas*. Disponível em: <[http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/campanha/documentos/medidas-anticorruptao\\_versao-2015-06-25.pdf](http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/campanha/documentos/medidas-anticorruptao_versao-2015-06-25.pdf)>. Acesso em: 27 dez. 2016.

constitucionais para a apresentação de projetos de iniciativa popular são extremamente exigentes; d) em virtude do número altíssimo de assinaturas exigidas e das dificuldades procedimentais de controlar sua autenticidade, encontraram-se formas de “driblar” essa exigência, seja mediante a criação de comissões específicas para receber sugestões da população, seja pela assunção de autoria dos projetos de inspiração popular por deputados; e) na experiência, a assunção da autoria dos projetos por parlamentares não gerou maiores controvérsias, o que tem, portanto, reforçado a ideia de que os projetos de iniciativa popular não têm regime especial de tramitação.

## 5 Emendas parlamentares e desvirtuamento do projeto pelo congresso nacional: o caso das 10 Medidas contra a Corrupção

Um dos casos mais polêmicos sobre a questão da iniciativa popular foram as chamadas 10 Medidas contra a Corrupção, sugeridas pelo Ministério Público Federal para que, com o apoio da população, tramitassem sob a forma de projeto de lei ordinária de iniciativa popular – e que, conforme narrado anteriormente, terminou sendo apresentado em nome de um grupo de deputados.

O “projeto” contém, na verdade, muito mais que dez medidas, e seu conteúdo é tão heterogêneo que algumas delas apenas em sentido muito amplo podem ser consideradas como instrumentos de combate à corrupção<sup>68</sup>. Mesmo assim, contou com o apoio de mais de 2 milhões de cidadãos, e foi apresentado à Câmara dos Deputados.

### 5.1 A tramitação parlamentar na Câmara dos Deputados

Como visto anteriormente, a fim de acelerar a tramitação da proposta, o projeto foi proposto em nome de um grupo de

<sup>68</sup> Para profunda análise sobre o mérito de cada uma das propostas, assim como os possíveis impactos de sua aprovação, cf. OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes et al. *Como Combater a Corrupção?: uma avaliação de impacto legislativo de proposta em discussão no Congresso Nacional*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, jul. 2015. (Texto para discussão, n. 179). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em: 27 dez. 2016.

parlamentares federais, encabeçado pelo Deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PV/SP), da Frente de Combate à Corrupção, e protocolado sob o nº 4.850, de 2016. Procedimento idêntico, aliás, havia sido adotado - lembre-se - em relação ao projeto de lei complementar que deu origem à Lei da Ficha Limpa, apresentado em nome do Deputado Antonio Carlos Biscaia.

Após ser debatido em comissão especial, o projeto foi objeto de substitutivo apresentado pelo relator, Deputado Onyx Lorenzoni (DEM/RS), e aprovado pelo Colegiado, após várias tentativas de alteração do texto sugerido pelo relator.

Às 5h da manhã do dia 30 de novembro de 2016, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou o PL nº 4.850-C, de 2016. Sem prejuízo de críticas que podem ser feitas a diversos aspectos do PL, primeiramente é relevante destacar que a Câmara dos Deputados, além de suprimir vários aspectos da proposta original (e do substitutivo do Deputado Onyx Lorenzoni), inseriu, de forma surpreendente, normas sobre abuso de autoridade por membros do Judiciário ou do Ministério Público.

O projeto (nessa nova versão) foi aprovado e seguiu para o Senado Federal, com o objetivo de este atuar na qualidade de Casa Revisora (CF, art. 65, *caput*), tendo sido autuado como PLC nº 80, de 2016.

## **5.2 A liminar do Ministro Luiz Fux no Mandado de Segurança nº 34.530/DF**

Antes mesmo de o projeto ser analisado pelas comissões do Senado Federal, sobreveio decisão liminar do Ministro Luiz Fux, no MS nº 34.530/DF (impetrado pelo Deputado Federal Eduardo Bolsonaro), anulando toda a tramitação do PL nº 4.850/2016, até mesmo a votação em Plenário, e determinando a reautuação da proposta como projeto de iniciativa popular.

Serão analisados os fundamentos dessa decisão ponto a ponto.

O primeiro argumento do voto baseia-se na possível inconstitucionalidade de um deputado propor projeto originalmente apresentado como de iniciativa popular. O Ministro Luiz Fux, sobre o tema, faz a seguinte consideração:

Em primeiro lugar, o projeto subscrito pela parcela do eleitorado definida no art. 61, § 2º, da Constituição deve ser recebido pela Câmara dos Deputados como proposição de autoria popular, vedando-se a prática comum de apropriação da autoria do projeto por um ou mais deputados. A assunção da titularidade do projeto por parlamentar, legitimado independente para dar início ao processo legislativo, amesquinha a magnitude democrática e constitucional da iniciativa popular, subjugando um exercício por excelência da soberania pelos seus titulares aos meandros legislativos nem sempre permeáveis às vozes das ruas. Nesse ponto, é relevante destacar que desde 1988 não houve nenhum projeto sequer autuado formalmente como de iniciativa popular na Câmara dos Deputados, atestando não apenas o completo desprestígio com que este instrumento democrático é tratado, mas também a eliminação de qualquer efetividade das normas constitucionais que regem o tema<sup>69</sup>.

Primeiramente, é preciso criticar a decisão por olvidar situação corriqueira da praxis parlamentar, já indicada anteriormente: o fato de um parlamentar “assumir” um projeto de iniciativa popular como seu não é apenas uma forma de capitalizar politicamente o tema, mas também – e principalmente – uma maneira de acelerar a tramitação da matéria. Foi, repita-se, o que aconteceu no caso da Lei da Ficha Limpa, que foi declarada *constitucional* pelo STF (ADC nº 29 e nº 30), em ação relatada, a propósito, pelo próprio Ministro Luiz Fux.

Caso tivesse prevalecido a decisão liminar, ter-se-ia, aí sim, o sepultamento – na prática – da iniciativa popular, uma vez que qualquer projeto dessa natureza teria que aguardar a confirmação da autenticidade, *uma por uma*, de todas as 2 milhões de assinaturas. Foi por isso também – registre-se uma vez mais – que a Câmara dos Deputados criou a CLP, e o Senado criou a Comissão de Direitos

<sup>69</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em Mandado de Segurança 34.530 Distrito Federal*. 14 dez. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34530.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

Humanos e Legislação Participativa (CDH): para servirem de alternativa à duríssima regra da iniciativa popular.

É de se perguntar, então, sobre o que é mais importante: a efetividade da vontade popular, trazida pela assunção de autoria por deputado, fazendo com que o PL tramite, ou o formalismo da autoria? Diz-se aqui formalismo, aliás, porque os projetos, ainda que tecnicamente de iniciativa popular, não se submetem, em nível constitucional, a nenhuma peculiaridade de tramitação relevante<sup>70</sup>.

Em outras palavras: a assunção, por um parlamentar, de projeto subscrito pela população não só parece inconstitucional como é uma forma de corrigir, pela via prática, uma norma constitucional que é excessivamente dura, em relação aos requisitos para a apresentação de projetos pela via do § 2º do art. 61 da CF. Essa dificuldade, aliás, não é privilégio do Brasil, como se viu.

Na prática, essa parte da liminar terminou sendo cumprida: a Câmara dos Deputados, após a conferência das assinaturas por amostragem, reautuou o PL como de iniciativa popular e o remeteu ao Senado, *tal como fora aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados*. Assim, o mandado de segurança foi extinto sem resolução do mérito. Isso levou a que o Plenário do STF não tivesse a oportunidade de deliberar sobre o tema, o que, espera-se, em breve acontecerá.

Prossegue, no entanto, a decisão liminar:

Como corolário da primeira exigência, figura uma segunda: a de que o projeto de lei de iniciativa popular seja debatido na sua essência, interditando-se emendas e substitutivos que desfigurem a proposta original para simular apoio público a um texto essencialmente distinto do subscrito por milhões de eleitores. Note-se que, nos termos do art. 57, IV, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a Comissão, ao apreciar qualquer matéria, pode: (i) propor a sua adoção ou a sua rejeição total ou parcial; (ii) sugerir o seu arquivamento;

<sup>70</sup> Mesmo as peculiaridades previstas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados não são decisivas, e são até mesmo prejudiciais, em boa medida, ao projeto (por exemplo, o fato de não ser apreciado por comissões, mas apenas pelo Plenário, pode fazer com que a proposição não seja devidamente estudada e analisada, o que pode levar a uma rejeição desnecessária).

(iii) formular projeto dela decorrente; (iv) dar-lhe substitutivo; e (v) apresentar emenda ou subemenda. Já o art. 191, ao tratar do processamento da votação, dispõe que o substitutivo de Comissão tem preferência na votação em relação ao projeto, sendo que a aprovação do primeiro torna prejudicado o segundo (incisos II a IV). Dessa maneira, antes que seja submetido a qualquer reflexão aprofundada na Casa legislativa, o projeto é extirpado em seu nascedouro quando é apresentado um substitutivo por proposta de parlamentar, não sendo sequer apreciada e rejeitada a formulação popular.

À míngua desses elementos, ocorre evidente sobreposição do anseio popular pelos interesses parlamentares ordinários, frustrando a *ratio essendi* da figura constitucional, destinada a abrir à sociedade uma porta de entrada eficaz, no Congresso Nacional, para que seus interesses sejam apreciados e discutidos nos termos apresentados. Há apenas simulacro de participação popular quando as assinaturas de parcela significativa do eleitorado nacional são substituídas pela de alguns parlamentares, bem assim quando o texto gestado no consciente popular é emendado com matéria estranha ou fulminado antes mesmo de ser debatido, atropelado pelas propostas mais interessantes à classe política detentora das cadeiras no Parlamento nacional. Essas conclusões não amesquinham, senão ampliam os canais democráticos nas Casas legislativas, considerada a legitimidade de qualquer Parlamentar para apresentar projeto próprio, que será apensado ao de iniciativa popular para tramitação conjunta (artigos 139, I; 142 e 143 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). Em semelhante prisma, o Plenário desta Corte já entendeu ser vedada pela Constituição a prática de introdução de matéria estranha ao conteúdo de medida provisória no processo legislativo destinado à sua conversão, por meio de emenda parlamentar, precisamente por vulnerar o princípio democrático e o devido processo legislativo<sup>71</sup>.

Logicamente, uma vez informada a premissa do presente raciocínio, nem se precisaria atacar o restante da fundamentação do voto. Mesmo assim, por considerarmos pertinente o tema em relação a esse estudo, passa-se a analisar criticamente essa segunda linha argumentativa.

Mais uma vez, discorda-se, com a devida vênia, dos fundamentos da interpretação anteriormente explanada. Primeiramente, é

<sup>71</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em Mandado de Segurança 34.530 Distrito Federal*. 14 dez. 2016, op. cit.

preciso reconhecer que o projeto de iniciativa popular não possui, à luz da Constituição, nenhum tipo de tramitação especial. Pode ser emendado, portanto, pelo Congresso Nacional, que pode até mesmo rejeitá-lo integralmente. Isso porque, como visto, o Brasil adota o sistema da iniciativa não vinculante. Caso a decisão citada venha a prevalecer, ter-se-á um caso ímpar de projeto que não pode receber substitutivo (emenda substitutiva integral), o que não ocorre com outras proposições.

Advirta-se, ademais, ser descabida a aplicação por analogia do precedente em que o STF vedou a inclusão de matéria estranha em medida provisória (MPV) – ADI nº 5.127/DF.

Ora, os fundamentos utilizados pelo STF naquele julgamento (e aqui apoiados) são dois: a) o fato de as MPVs serem atos de iniciativa privativa do presidente da República, para as matérias que ele considere relevantes e urgentes; e b) o rito especial de tramitação da MPV, que suprime etapas de discussão e que não pode ser equiparado a um projeto de lei em procedimento comum ordinário. Nenhum desses fundamentos se aplica ao caso dos projetos de iniciativa popular.

Com efeito, os casos de iniciativa popular são exercidos justamente nas hipóteses em que não há iniciativa reservada. Logo, não há falar em “desfiguração” do projeto original, pois se refere a matéria – como reconhecido na própria decisão – que se submete ao poder de iniciativa dos parlamentares. Em contrapartida, a CF não estabelece, para esse tipo de proposição, nenhuma regra de tramitação especial. Trata-se de projetos de lei em procedimento comum ordinário. Se o entendimento do Ministro Fux for literal, não poderá haver inserção de matéria estranha em nenhum tipo de projeto – o que parece fazer sentido do ponto de vista regimental, mas, por mais que se tenha boa vontade, não pode ser extraído diretamente da CF.

Na verdade, a decisão contém uma contradição: afirma ser impossível a apresentação de substitutivo ao projeto de iniciativa popular, se se “desfigurar” a proposta, mas reconhece a possibilidade de o projeto ser rejeitado e, em seu lugar, ser aprovado projeto

distinto, de autoria parlamentar, e a ele apensado. Isto é: a grande questão seria meramente formal (projeto pode ser apensado, mas não pode ser apresentado substitutivo).

Em suma, por mais que seja politicamente esdrúxula e censurável a decisão do Plenário da Câmara dos Deputados – que inseriu matérias estranhas ao PL nº 4.850/2016, em nítida postura de afronta ao Judiciário e ao MP –, não é o Judiciário (muito menos uma decisão monocrática de um ministro, ainda que do STF) que resolverá a questão.

O efeito colateral dessa decisão, se tivesse sido mantida pelo Plenário do STF, seria o de paralisar ainda mais a tramitação de projetos de inspiração popular, que passariam a “mofar” nas gavetas da Câmara, à espera de que cada uma das milhões de assinaturas fosse analisada. Sem contar que, com essa decisão, o Senado Federal seria alijado do seu papel de Casa Revisora, que poderia até mesmo emendar a versão aprovada pela Câmara ou restabelecer o conteúdo original do PL.

Não é que não se concorde com a valorização da iniciativa popular. A questão é que uma leitura segundo a qual não poderia o Congresso Nacional livremente alterar o conteúdo de tais proposições precisaria ser escudada em previsão constitucional – hoje inexistente e incompatível com os pressupostos da iniciativa não vinculante aqui exposta. Mesmo nos países que adotam a iniciativa popular semivinculante (como visto no item 2), admite-se, em alguns casos, a alteração do projeto pelo Legislativo, ainda que seja necessário submeter a decisão final ao povo.

### 5.3 Conclusões parciais

Com base no exposto até aqui, as conclusões parciais são as seguintes: a) embora politicamente criticável, a decisão da Câmara dos Deputados de “desfigurar” o PL nº 4.850/2016 (10 Medidas contra a Corrupção) é juridicamente válida; b) isso porque o Brasil adota o sistema da iniciativa popular não vinculante, o que permite ao Congresso Nacional emendar a proposição ou até mesmo

rejeitá-la; c) caso se entenda salutar que o Legislativo não disponha dessa possibilidade, o correto seria emendar o texto constitucional, a fim de que se passe a adotar o sistema da iniciativa popular semivinculante; d) a liminar do Ministro Luiz Fux no MS nº 34.530/DF não levou em conta o fato de que a assunção de autoria de projetos de inspiração popular por deputados não é uma usurpação, mas uma forma de acelerar a tramitação, encontrando uma saída para as rigorosas exigências de assinaturas previstas no texto constitucional; e) caso prevaleça esse entendimento em casos futuros, será muito difícil a apresentação efetiva de projetos de iniciativa popular; f) não se devem trazer para um projeto sujeito a regime comum de tramitação limitações de pertinência temática que só existem em relação aos casos de tramitação especial ou de iniciativa privativa.

## 6 O poder de emendas parlamentares *versus* a ideia de soberania popular no Brasil: encontros e desencontros

Em muitos aspectos, a liminar do Ministro Luiz Fux no MS nº 34.530/DF parecia inspirar-se muito em ideias subjacentes à boa parte da opinião pública brasileira, que vê nas emendas parlamentares uma espécie de “perigo” contra os projetos. De acordo com essa visão, o ideal seria que o Legislativo apenas chancelasse a vontade da *parcela* da população que se manifestou por meio da apresentação do projeto de iniciativa popular.

Essa leitura, porém, é falha em vários aspectos. Em primeiro lugar, porque o poder de emendar projetos é parte essencial do papel do Parlamento: “[...] a apresentação de emendas parlamentares representa parte essencial do trabalho legislativo. [...] As emendas apresentadas visam influenciar as decisões de política pública e, como tal, são iniciativas legítimas no processo legislativo.”<sup>72</sup>

Nem mesmo entre os países que adotam o sistema da iniciativa semivinculante, exclui-se completamente o poder de emendar a proposição no Parlamento. Caso se deseje radicalizar a opção pela

<sup>72</sup> MELO, Marcus. Emendas parlamentares. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 197.

soberania popular, o correto seria submeter todos os projetos de iniciativa popular a referendo obrigatório, o que precisaria ser feito por intermédio de emenda à Constituição.

Aliás, essa visão segundo a qual qualquer alteração em projetos de iniciativa popular é uma afronta traduz uma forma “aristocrática/oligárquica” (no sentido de que “nós”, os formuladores do projeto, somos mais preparados/bem-intencionados/legítimos do que “eles”, os parlamentares) – por incrível que pareça – de enxergar o funcionamento parlamentar: a ideia de que a iniciativa popular é intrinsecamente “boa” e que deve ser “protegida” da atuação “deles”, os “parlamentares”, que a querem “desfigurar”.

Veja-se, por exemplo, o comentário seguinte, sobre a tramitação do projeto que originou a Lei da Ficha Limpa:

*A campanha Ficha Limpa foi uma enorme vitória da mobilização popular. [...] A oposição aconteceu de forma velada, com inúmeras tentativas de alterar o texto ou adiar a votação do projeto de lei. Deputados que não eram explicitamente contra a Ficha Limpa diziam apenas que o projeto precisava ser “aperfeiçoado”, como desculpa para tentar incluir brechas que o enfraqueceriam [...].*

*[...] houve uma forte ameaça de alguns deputados [...] para tentar novamente alterar e enfraquecer o projeto de lei. Nesse momento, foi enviado um alerta convocando os apoiadores da Avaaz [ONG de ativismo on-line] a enviarem mensagens e ligarem para os deputados que compõem a Comissão pedindo que *não fosse aprovada nenhuma alteração no texto*<sup>73</sup>.*

Não obstante seja possível reconhecer que alguns parlamentares utilizaram o poder de emenda como subterfúgio para minar o projeto, os próprios termos da crítica explicitam a real visão subjacente às afirmações: qualquer um que sustente ser necessário aperfeiçoar o projeto é um inimigo, busca uma desculpa para incluir brechas. Apesar de politicamente ser defensável e esperado que os autores ou idealizadores do projeto busquem as menores alterações

<sup>73</sup> TANAKA, Graziela Nozomi Martino. O ativismo online na ficha limpa: como a internet está mudando a política. In: REIS, Márlon Jacinto; OLIVEIRA, Marcelo Roseno; CASTRO, Edson Resende (Orgs.). *Ficha limpa: lei complementar nº 135, de 4.6.2010, interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular*. Bauru: Edipro, 2010. p. 324-325. (Grifos nossos).

possíveis, a visão de que o projeto é tão perfeito que não pode sequer ser emendado não pode ser juridicamente albergada. Mesmo em termos exclusivamente políticos, a ideia de que um projeto deva ser aprovado sem nenhuma alteração parece desconhecer os mais mezinhos mecanismos de produção de consensos em órgãos colegiados e no seio da própria sociedade.

O maior problema se verifica quando esses argumentos – políticos, embora ingênuos – migram para o sistema jurídico, convertendo-se em razões jurídicas para nulificar ou combater quaisquer emendas parlamentares em projetos de iniciativa popular.

Foi o caso da liminar no MS nº 34.530/DF, como é o caso também da visão de alguns setores da doutrina que veem no Legislativo um estorvo, um “obstáculo” à efetivação da vontade popular:

*Outro obstáculo evidente à realização da vontade popular direta é a possibilidade de inclusão de emendas parlamentares ou apresentação de projeto substitutivo ao texto original. O rito procedimental de aprovação dos projetos populares tem de ser regido por sistemática distinta da dos demais projetos. O projeto de lei de iniciativa popular não pode sofrer alteração substancial, sob pena de desnaturar-se. Tal manobra pode ser entendida como uma fraude congressual, pois os deputados e senadores estariam furtando do povo um poder que constitucionalmente lhe pertence. E não se pode falar em poder apenas de iniciativa pura e simplesmente, argumentando-se que o que a Constituição garante, restringe-se somente ao direito de provocar o início da atividade legislativa. Ora, o que se vê a partir do estudo detido da iniciativa popular, e que se infere, também, da observação dos demais instrumentos da soberania popular – plebiscito e referendo – é a permissão para que o povo, efetivamente, determine o que é melhor para si próprio, sem a intermediação de representantes<sup>74</sup>.*

Não há ordenamento que vede emendas parlamentares em absoluto. No máximo, há a submissão a referendo popular, mas em países que adotam sistemas da iniciativa “semivinculante”, o que não é o caso do Brasil. Em um sistema como o brasileiro, sustentar que o poder de emendas possa configurar “uma fraude”

<sup>74</sup> POUZO, op. cit., p. 75. (Grifos nossos).

ou “um furto” significa transformar um desejo político em norma jurídica totalmente alheia ao ordenamento constitucional do país.

Pode-se até defender a apresentação de uma PEC para que o Brasil passe a adotar o sistema da iniciativa popular “semivinculante”. Essa, porém, é uma posição política que, para ser incorporada ao sistema jurídico, precisa não de decisões judiciais, mas de alteração formal da Constituição. Mesmo assim, o poder de emendas parlamentares deverá persistir, como ocorre em todos os ordenamentos pesquisados neste trabalho.

Não é à toa que mesmo os autores que discordam politicamente da possibilidade de o Congresso “desfigurar” projetos de iniciativa popular defendem que sejam alteradas as regras constitucionais, para impedir ou mitigar tal situação.

Mônica de Mello chega até a adotar o modelo suíço como norte:

[...] o projeto segue os mesmos trâmites de outros projetos, com possibilidade de discussão, emendas, substitutivos, aglutinações, votação, sanção e veto. Daí a possibilidade concreta de o projeto de lei de iniciativa popular ser totalmente descaracterizado no parlamento.

Para que o direito de iniciativa popular seja efetivamente garantido, é necessário que todo projeto, quando alterado pelo parlamento, seja submetido a referendo, independentemente de solicitação. A experiência suíça a esse respeito permite um leque de possibilidades bem interessantes<sup>75</sup>.

No mesmo sentido de ser necessária uma alteração em nível constitucional, Friederich Müller aponta:

A Câmara dos Deputados deveria ser obrigada pela Constituição a tratar cada iniciativa popular, que é a ela submetida, realmente dentro de certo prazo; e, em caso de recusa pela Câmara, ela estaria obrigada a organizar um plebiscito ou referendo definitivo que versaria sobre sua rejeição<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> MELLO, op. cit., p. 195-196.

<sup>76</sup> MÜLLER, 2013, p. 72.

Em suma: pode-se até entender politicamente censurável o “desvirtuamento” de projetos de lei de iniciativa popular pelo Congresso Nacional; disso não deriva, porém, a existência de qualquer norma jurídico-constitucional que expresse ou implicitamente impeça ou nulifique essa prática.

## 7 Conclusões e sugestões de aperfeiçoamento

Em conclusão de tudo o que aqui se tem afirmado, pode-se dizer que o “desvirtuamento” ou a “desfiguração” de projetos de iniciativa popular pelo Congresso Nacional é um risco político que o sistema jurídico tolera.

Em países que, como o Brasil, adotam o sistema da iniciativa popular não vinculante, não há nenhum caso de norma constitucional que impeça emendas parlamentares ou que vede a apresentação de substitutivos. Mesmo em países como a Suíça, que adota a iniciativa semivinculante, a alteração do projeto deve ser submetida à população, mas não é vedada em absoluto.

Não se pode, ademais, compactuar com a visão de que os projetos de iniciativa popular são intrinsecamente “bons” – devendo, portanto, ser “protegidos” da atuação “malévola” de parlamentares que os querem alterar. Esse viés “aristocrático/oligárquico” do processo legislativo é politicamente ingênuo, porque ignora os mecanismos básicos de negociação e de criação de consensos no Parlamento e na própria sociedade. Pior ainda: o transplante dessa visão para o ordenamento jurídico é ainda mais perigoso, porque quebra a continuidade hermenêutica do sistema constitucional brasileiro (de onde não se extraem limitações ou vinculações ao Congresso sobre o tema) e porque parte de pressupostos equivocados, tanto do ponto de vista do nosso ordenamento quanto do Direito Comparado.

Caso se deseje – é preciso repetir – limitar o poder de emendas parlamentares nos projetos de lei de iniciativa popular, o caminho seria a apresentação de PEC nesse sentido, e não a prolação de decisões judiciais que correm o risco de transformar desejos políticos em falsas normas jurídicas; de, a pretexto de valorizar

o anseio popular, torná-lo ainda mais difícil de ser exercido; e de ignorar o fato de que um projeto de autoria de parcela da população nem sempre é bom, ou constitucional, ou nem sempre representa a vontade da maioria do eleitorado.

## Referências

ALBUQUERQUE, Fabrício Sarmanho. *Processo legislativo*. Brasília: Vestcon, 2011.

ALVES, Fernando de Brito. *Constituição e participação popular*. Curitiba: Juruá, 2013.

BATTELLI, Maurice. *Les institutions de démocratie directe en droitsuisse et comparé moderne*. Paris: Sirey, 1932.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003.

DUARTE NETO, José. *Iniciativa popular na Constituição Federal*. São Paulo: RT, 2005.

AFFONSO, Almino. Democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 33, n. 132, out./dez. 1996.

CRUZ, Fabrício Bittencourt da; CRUZ, José Leocádio da; DALAZOANA, Vinícius. *Técnica e processo legislativo previdenciário*. Salvador: JusPodivm, 2016.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Malheiros, 2007.

GALEOTTI, Serio. *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*. Milano: Giuffrè, 1957.

KNAPP, Blaise. Principes et modalités de la démocratie directe. In: \_\_\_\_\_. *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*. Bruxelas: Bruylant, 1986.

LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa e derecho constitucional*. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1977.

MELLO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001.

MELO, Marcus. Emendas parlamentares. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

MÜLLER, Friederich. *Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia*. São Paulo: RT, 2013.

\_\_\_\_\_. Vinte anos da Constituição: reconstruções, perspectivas e desafios. In: *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, ano 2, n. 8, out./dez. 2008.

OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes et al. *Como Combater a Corrupção?: uma avaliação de impacto legislativo de proposta em discussão no Congresso Nacional*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, jul. 2015. (Texto para Discussão, n. 179). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em: 27 dez. 2016.

PACHECO, Luciana Botelho. *Como se fazem as leis*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. Participação popular no processo legislativo. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 7, n. 27, jan. 2007.

POUSO, Renata Gonçalves Pereira Guerra. *Iniciativa popular municipal: ferramenta de legitimação da democracia*. São Paulo: Saraiva, 2010.

RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Derecho constitucional*. Madrid: Tecnos, 1965.

SIGNOREL, Jean. *Étude de législation comparée sur le referendum législatif et les autres formes de participation directe des citoyens a l'exercice du pouvoir législatif*. Paris: Arthur Rousseau, 1896.

TANAKA, Graziela Nozomi Martino. O ativismo online na ficha limpa: como a internet está mudando a política. In: REIS, Márlon Jacinto; OLIVEIRA, Marcelo Roseno; CASTRO, Edson Resende (Orgs.). *Ficha Limpa: Lei Complementar nº 135, de 4.6.2010, interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular*. Bauru: Edipro, 2010.

VOGEL, Luiz Henrique. *Atualização de estudo sobre a participação popular nas decisões legislativas*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

ESTUDOS ELEITORAIS

# O ELEITOR NARCISISTA E A REFORMA POLÍTICA NO BRASIL: CAMINHOS E PERSPECTIVAS

VOLGANE OLIVEIRA CARVALHO





# O ELEITOR NARCISISTA E A REFORMA POLÍTICA NO BRASIL: CAMINHOS E PERSPECTIVAS<sup>1</sup>

## THE NARCISSIST ELECTOR AND POLITICAL REFORM IN BRAZIL: PATHWAYS AND PERSPECTIVES

VOLGANE OLIVEIRA CARVALHO<sup>2</sup>

### RESUMO

Analisa a evolução da participação política ativa, quando passa a ser construído o perfil do eleitor. Com base na percepção de que o eleitor moderno é narcisista e deseja, cada vez mais, ser ouvido e atendido por seus representantes políticos, busca-se um modelo ideal para o sistema político brasileiro que se pretende reformar. Diante das perspectivas da reforma política que avança no Congresso Nacional, entende-se que o modelo de listas fechadas que se pretende adotar não atenderá aos anseios desse inquieto eleitor narcisista. Na verdade, o modelo que parece coadunar com seus interesses é o voto distrital misto de correção.

**Palavras-chave:** Eleitor narcisista. Reforma política. Sistemas eleitorais.

### ABSTRACT

The present work analyzes the evolution of the active political participation until arriving at the contemporaneity, from then on one begins to construct a profile of the elector. From the perception that the modern elector is narcissistic and wishes, increasingly, to be heard and attended by his political representatives, an ideal model is sought for the Brazilian political system that is intended to

<sup>1</sup> Artigo recebido em 10 de abril de 2017 e aprovado para publicação em 26 de maio de 2017.

<sup>2</sup> Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Analista judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão. Professor do curso de Direito do Instituto Camillo Filho.

reform. Looking at the prospects of the political reform advancing in the National Congress, it seems that the model of closed lists that one intends to adopt will not meet the anxieties of this restless narcissistic elector. Actually, the model that seems to fit in with their interests is the mixed district vote of correction.

**Keywords:** Narcissistic elector. Political reform. Electoral systems.

## 1 Introdução

A história da participação política ativa demonstra a existência de diferentes perfis de eleitores. Em sua pré-história, o eleitor era um idealista que se submetia, sem titubear, à vontade da maioria pelo bom funcionamento do sistema.

Após o reconhecimento do direito de sufrágio, o eleitor transmutou-se em egoísta. Em decorrência da diminuição do seu poder decisório, passou a condicionar sua participação política à aferição de benefícios individuais, relegando a planos inferiores as necessidades da coletividade.

Por fim, a modernidade líquida apresentou o eleitor narcisista. Com o individualismo em potência máxima e alimentado por fontes inesgotáveis de informação, esse eleitor reclama de não poder manifestar-se diretamente e de não poder ser ouvido. Assim, busca políticos que o represente verdadeiramente e que, escutando-o, acabem levando suas ideologias ao poder.

A mutação do eleitorado não foi acompanhada pela modificação do sistema político nacional. Passadas décadas de debates, não há consenso acerca do melhor modelo a ser adotado. Isso faz renascer a pergunta: qual sistema eleitoral para a escolha de parlamentares atende melhor aos anseios do eleitor narcisista?

## 2 Uma taxinomia do eleitor: dos helênicos aos coadjuvantes modernos

A ideia de participação política ativa não é recente; em sua gênese, pode-se apontar o modelo político utilizado pelos gregos durante a Antiguidade Clássica. A caminhada iniciada por esses idealistas seguiu um longo e tortuoso percurso passando pela universalização do voto e desembocando no desejo irrefreável de protagonismo, repetidamente apresentado pelo cidadão do século XXI.

## 2.1 O eleitor idealista: pré-história dos direitos políticos

Na Antiguidade Clássica, sequer se imaginava falar na existência de direitos políticos. Tal conceito é fruto da consolidação do estado liberal e das revoluções burguesas do século XVIII. Contudo, não se pode deixar de reconhecer a importância do passado grego na formação do ideário de participação política dos cidadãos.

A estrutura de poder existente na maioria das cidades-estado gregas<sup>3</sup> apontava para a necessidade de participação popular no processo decisório responsável por determinar desde questões administrativas locais até temas complexos como declaração de guerra ou celebração da paz.

Entretanto, a possibilidade de intervir nos processos decisórios não era estendida a todos, resumindo-se aos homens adultos e livres que fossem naturais da cidade<sup>4</sup>. Ainda assim, era novidade alvissareira a realização de consultas diretas a uma parcela representativa da população antes da tomada das mais importantes decisões de Estado.

O centro do ordenamento é a Assembleia; e a Assembleia, composta por muitos milhares de cidadãos (em torno de 6.000), reúne-se ao menos quarenta vezes por ano e decide sobre os principais problemas da vida coletiva: sobre paz e sobre a guerra, sobre os tratados, sobre providências de política interna. Qualquer um pode intervir livremente. A decisão acontece por levantamento das mãos. Do princípio, característico da cultura homérica, da

<sup>3</sup> “Cada una de estas ciudades con la región que la circundaba constituía as un Estado independiente, al que denominar-se hoy 'estado-ciudad' o, mejor, 'estado-comunidad', porque aquello en que consistía la ciudad, según la concepción antigua, no eran las murallas ni las casas, sino la comunidad de los ciudadanos. Esta concentración de fuerzas en un punto hacía posible una política más enérgica y de más continuidad que la de los antiguos estados-estirpes” (WILCKEN, 1951, p. 84).

<sup>4</sup> Estudos arqueológicos recentes apontam para a existência de um modelo de repúblicas pré-colombianas na região que hoje engloba o centro do México. A cidade-estado de Tlaxcallan era gerida por uma espécie de conselho de notáveis, do qual faziam parte plebeus e membros de grupos étnicos minoritários, desde que comprovassem ser bons guerreiros e administradores eficientes. Ademais, diferentemente de outras civilizações da região, não havia um monarca e o poder era compartilhado entre todos (LOPES, 2017). Esses dados demonstram a existência de uma organização política ainda mais democrática e sofisticada que o modelo grego da Antiguidade Clássica.

unanimidade como fundamento da decisão, passa-se à regra da maioria (COSTA, 2012, p. 13).

Importa sublinhar que o modelo grego trouxe grandes avanços para a construção de uma tipologia do poder, mas ainda havia muito a avançar. O que moviam a administração e a participação popular nos processos decisórios era o sentimento de pertença, os direitos e deveres decorrentes da percepção de que se fazia parte de um corpo social.

A ideia de pertença forçava moralmente os indivíduos a se submeterem às decisões da maioria, mesmo que lhes fossem desfavoráveis ou invadissem sua esfera privada de modo exagerado e indesejado. O cidadão aceitava esse processo e, pesando prós e contras, ainda conseguia visualizar uma preponderância dos pontos positivos.

A participação que, na antiguidade, cada um tinha na soberania nacional não era, como em nossos dias, uma suposição abstrata. A vontade de cada um tinha uma influência real; o exercício dessa vontade era um prazer forte e repetido. Em consequência os antigos estavam dispostos a fazer muitos sacrifícios pela manutenção dos seus direitos políticos e de sua parte na administração do Estado. Cada um, sentindo com orgulho o que valia seu voto, experimentava uma enorme compensação na consciência de sua importância social (CONSTANT, 2015, p. 85-86).

O voto grego era forjado com base em valores sociais importantes e representava a consciência de que as necessidades da coletividade deveriam sobrepujar os anseios individuais. Ademais, as decisões tomadas neste processo resultavam em ações concretas e traziam a satisfação pessoal a cada cidadão que participava diretamente das mudanças em sua sociedade, bem como a responsabilidade pelos passos equivocados.

O eleitor, nessa realidade, era um idealista<sup>5</sup> permanentemente disposto a aceitar todas as necessárias provações e objeções em

<sup>5</sup> “Os fundamentos da escola ético-idealista encontram-se em Platão e Aristóteles. Para ambos os pensadores a filosofia política é um estudo ético, e o Estado uma sociedade natural que, através de certos meios, atinge fins morais. O homem, segundo estes filósofos, é, por

prol do bem comum e a trabalhar pelo desenvolvimento da sua pólis, o que estava acima das suas necessidades e ambições pessoais.

Assim, entre os antigos, o indivíduo, quase sempre soberano nos negócios públicos, é escravo em todas as suas relações privadas. Como cidadão, ele decide sobre a paz e a guerra; como particular, é circunscrito, observado, reprimido em todos os seus movimentos; como porção do corpo coletivo, ele interroga, destitui, condena, despoja, exila, marca de morte seus magistrados ou seus superiores; como submisso ao corpo coletivo, ele pode, a seu turno, ser privado do seu estado, despojado de suas dignidades, banido, condenado à morte, pela só vontade discricionária do conjunto de que faz parte (CONSTANT, 2015, p. 79).

A decadência da civilização grega e a gênese do modelo de suserania e vassalagem que grassou no medievo deixou esquecido o modelo de participação política desenvolvido na península helênica. Apenas em meados do século XVIII, a chama da participação política voltou a ser acesa com força suficiente no continente europeu.

## 2.2 O eleitor egoísta: o perigo de o protagonista tornar-se coadjuvante

O cenário político e social na Europa em meados do século XVIII era de saturação, após séculos de regimes autoritários nos quais não havia participação popular. A situação se agravava em questões que fugiam da seara política, como o fortalecimento econômico e social da burguesia, que passava a lutar em busca de poder político.

O enfraquecimento financeiro da nobreza e o esgotamento do modelo absolutista acenderam fortes debates capitaneados pelos burgueses acerca da necessidade de um novo modelo político que contemplasse a participação de novos elementos da sociedade.

O aumento populacional ocasionado pelos processos de urbanização e o incremento da expectativa de vida dos cidadãos, ambos consequências da Revolução Industrial, inflou as cidades

---

natureza, membro da comunidade política; a virtude é o fim do Estado; a lei, a expressão da razão pura. Alcança-se a vida feliz quando todos cumprem os seus deveres no meio social" (GETTELL, 1941, p. 361).

e tornou completamente impraticável qualquer forma de democracia direta nos moldes realizados na Antiguidade. Esse aumento do contingente populacional fortaleceu, também, a ideia grega de privilegiar as decisões por maioria em detrimento das decisões que necessitavam da unanimidade. A partir do momento em que as decisões políticas são tomadas conforme a vontade da maioria dos votantes, a democracia passa a ser o regime político que procura atender aos interesses de uma parcela majoritária da população, mas jamais de todos (CARVALHO, 2016a, p. 45-46).

Percebe-se que os interesses que movem os eleitores modernos dizem respeito à ampliação da participação política e à aceitação a uma série de exigências individuais. Inexiste a preocupação com os problemas da coletividade e busca-se, doravante, salvaguardar os interesses individuais. A ideologia burguesa era notadamente individualista e seu plano político refletia isso.

O aspecto central de seu interesse era o indivíduo e suas iniciativas. A atividade estatal, quando se dá, recobre um espectro reduzido e previamente reconhecido. Suas tarefas circunscrevem-se à manutenção da ordem e segurança, zelado que as disputas porventura surgidas sejam resolvidas pelo juízo imparcial sem recursos à força privada, além de proteger as liberdades civis e a liberdade pessoal e assegurar a liberdade econômica dos indivíduos exercitada no âmbito do mercado capitalista (STRECK, MORAIS, 2014, p. 62).

O cidadão que passou séculos sendo tutelado de modo opressivo pelo Estado perde-se em meio a um modelo tão liberal e sente progressivamente seu poder de participação política perder-se na multidão. De protagonista, reduz-se a um incômodo papel coadjuvante. Esta é uma contradição democrática: quanto maior a participação popular, menor o poder de influência de cada indivíduo.

Perdido na multidão o indivíduo quase nunca percebe a influência que exerce. Sua vontade não marca o conjunto; nada prova, a seus olhos, sua cooperação. O exercício dos direitos políticos somente nos proporciona pequena parte das satisfações que os antigos nele encontravam e, ao mesmo tempo, os progressos da civilização, a tendência comercial à época, a comunicação entre os povos multiplicaram e variaram ao infinito as formas de felicidade particular (CONSTANT, 2015, p. 86).

O Brasil entrou atrasado nessa história, embora a primeira eleição tenha se realizado ainda em 1532: até meados do século XIX não havia, salvo raras exceções expressas em movimentos revoltosos, grande desejo de participação política pela sociedade. No Império, as eleições tornaram-se mais frequentes.

[...] pelo lado positivo, note-se que houve eleições ininterruptas de 1822 até 1930. Elas foram suspensas apenas em casos excepcionais e em locais específicos. Por exemplo, durante a Guerra do Paraguai, entre 1865 e 1870, as eleições foram suspensas na província do Rio Grande do Sul, muito próxima do teatro das operações (CARVALHO, 2011, p. 31).

O eleitor brasileiro foi apresentado mais ativamente à participação política apenas no período republicano, mas, ainda assim, foi ambientado em eleições realizadas sob o signo permanente da fraude. Essa amálgama acabou resultando na formação de um imaginário próprio dos cidadãos brasileiros, especialmente dos rincões mais afastados dos centros urbanos.

Nasce, assim, o eleitor egoísta, que, percebendo a redução de seu poder decisório, acaba agindo em busca apenas de interesses individuais, esquecendo-se completamente da coletividade. O ápice desse egoísmo é aceitar trocar seu voto por utilidades. Vender o voto torna-se, na mente desse eleitor, a única vantagem possível de ser retirada do poder que detém, mas que é reduzido. Essa realidade ainda sobrevive no Brasil, mas, progressivamente, perde espaço para um novo perfil de eleitor.

### **3 O eleitor narcisista e o novo protagonismo eleitoral**

A modernidade líquida, criação teórica de Zygmunt Bauman, expõe às claras elementos importantes da sociedade do século XXI, especialmente, o incomensurável acesso à informação a que todos estão submetidos e a exacerbação do individualismo, formando uma amálgama que molda novos comportamentos nas diferentes áreas de convivência social. Parte vigorosa desses resultados pode ser percebida nos espaços públicos, pois segundo Bauman (2001, p. 46),

Se o indivíduo é o pior inimigo do cidadão, e se a individualização anuncia problemas para a cidadania e para a política fundada na cidadania, é porque os cuidados e preocupações dos indivíduos enquanto indivíduos enchem o espaço público até o topo, afirmando-se como seus únicos ocupantes legítimos e expulsando tudo mais do discurso público. O "público" é colonizado pelo "privado"; o "interesse público" é reduzido à curiosidade sobre as vidas privadas de figuras públicas e a arte da vida pública é reduzida à exposição pública das questões privadas e a confissões de sentimentos privados (quanto mais íntimos, melhor). As "questões públicas" que resistem a essa redução tornam-se quase incompreensíveis.

Essas alterações comportamentais influem, inclusive, no processo de escolha do eleitor e no *modus operandi* de sua participação política ativa. Se o eleitor egoísta utilizava como critério majoritário para a determinação dos seus escolhidos o medo e o compadrio, doravante os interesses individuais passam a não ser mais necessariamente patrimoniais; na realidade, tornam-se cada vez mais ideológicos.

Avança para o primeiro lugar como elemento determinante para a escolha do eleitor a defesa de interesses personalíssimos, favorecendo uma liberdade ainda não conhecida pelo cidadão. Esse processo ganha atualmente mais musculatura, quando se observa forte atuação da Justiça Eleitoral para coibir qualquer modalidade de fraude eleitoral, mormente, o abuso de poder e a compra de voto.

O novo eleitor

[...] luta por direitos e reconhecimento, não por poder. Não sacrifica a vida pessoal por em nome de uma causa coletiva ou da glória de uma organização. Não se referencia por líderes ou ideologias. [...] É multifocal, abraça várias causas simultaneamente. Muitos atuam de modo programático, profissionalizam-se como voluntários, buscam resultados mais do que confrontação sistêmica (NOGUEIRA, 2013, p. 54).

O indivíduo que emerge desse processo é mais indivíduo e menos cidadão, uma vez que não se acha disposto a abdicar de nenhuma prerrogativa ou direito para a preservação da vontade comum. O desejo de protagonismo que ambiciona é focado em forte individualismo. Assim, transforma-se em um narcisista que acha feio

tudo o que não é o espelho de suas opiniões e ambições políticas e sociais e, nesse contexto, acaba exigindo que o candidato perfeito seja aquele que anua com todas as suas opiniões.

Na sociedade contemporânea, dada a sua complexidade e a plêiade de temas de interesse nacional e local em debate, é absolutamente irrealizável que duas pessoas concordem em absoluto sobre todo e qualquer tema, ainda mais se uma delas for representante político.

Essa impossibilidade material faz com que o eleitor narcisista se vista para a guerra e grite a pleno pulmões sua insatisfação com a classe política, repetindo o seu bordão preferencial: “não me representam!”.

Outra variável comumente identificada é que, devido à insatisfação com os políticos que se apresentam às contendas eleitorais, aqueles que estão aptos ao voto acabam se recusando a participar do processo político, abstendo-se, votando em branco ou anulando o voto.

Esse narcisismo político e desencanto decorrem, em parte, do mal-estar pós-moderno: a sensação de ausência de pertencimento e a estranheza causada pelo ambiente contemporâneo, que não é capaz de acolher todas as necessidades e anseios de cada pessoa individualmente. Slavoj Žižek (2013, p. 103) enxergou esses elementos nas Jornadas de Junho de 2013.

[...] não existe um único objetivo “real” perseguido pelos manifestantes, algo capaz de, uma vez concretizado, reduzir a sensação geral de mal-estar. O que a maioria dos manifestantes compartilha é um sentimento fluido de desconforto e descontentamento que sustenta e une demandas particulares.

Grande parte dessa insatisfação decorre do sistema eleitoral brasileiro, arquitetado para garantir o *statu quo* de determinados grupos políticos e que, muitas vezes, é responsável pelo afastamento do eleitor. Exemplo disso é o descarte de votos dados a candidatos de partidos e coligações que não obtiveram êxito na consecução do quociente eleitoral nas eleições proporcionais. A exclusão desses

eleitores que manifestaram seu desejo ativamente por meio do voto acaba fomentando o espírito de desencanto com o sistema.

As mudanças pelas quais passa o comportamento eleitoral brasileiro demonstram que chegou o momento de haver uma alteração vigorosa do modelo, sob pena de ocorrer um colapso completo e irreversível. O eleitor deve passar à condição de protagonista do processo eleitoral; essa é a única forma de vencer o desencanto com a política e minorar o comportamento narcisista.

A grande questão que se apresenta hodiernamente é como essa mudança deve ser realizada. Não resta dúvida de que o poder do eleitor deve ser incrementado, mas o grande dilema é o modelo que poderá trazer mais satisfação a esse exigente cliente. É difícil satisfazer um eleitor narcisista que deseja recitar apenas monólogos, enquanto a plateia deseja a todo instante participar da apresentação.

## 4 A inadiável reforma política e a necessidade de acolher o eleitor narcisista

A ideia de reformar o sistema político brasileiro não é recente e tem sido apresentada como trunfo político repetidamente. Nas últimas décadas, em praticamente todas as ocasiões em que o *establishment* político nacional se viu encurralado pelas críticas apresentadas pela opinião pública ou pela oposição à solução imediatamente apresentada, imperou a necessidade de realização de uma ampla reforma do sistema político nacional.

A Reforma Política é um dos temas mais recorrentes da política nacional. Desde [...] os anos 1980, o assunto constantemente entra e sai da pauta do Congresso Nacional. Avanços no sistema político e eleitoral têm ocorrido de forma pontual [...]. Nem por isso o tema deixa de ser debatido (ARAGÃO, 2014, p. 18).

Como a solução miraculosa foi apresentada em variadas ocasiões, os moldes da reforma apresentada como ideal modificam-se periodicamente e, desde então, o sistema eleitoral perfeito para a realidade brasileira tem sido sucessivamente alterado conforme os

interesses daqueles que pretendem reformar o sistema sem que seja necessário alterar o *statu quo* dos atores políticos.

A acepção mais utilizada da palavra reforma implica a realização de mudanças para melhorar, aperfeiçoar algo. Nesse sentido, a alteração que se pretende do sistema político brasileiro deve ser profunda e produzir uma verdadeira transformação, com reflexos, inclusive, no comportamento da sociedade.

Periodicamente, mais especificamente a cada biênio, as normas eleitorais têm sofrido mudanças cognominadas de minirreformas. Mesmo alterações de vulto realizadas nesse período são classificadas como pontuais e insuficientes, mas a sucessão de modificações não tem ocorrido impunemente. Hoje, a legislação, mormente a Lei das Eleições, está completamente desfigurada e foi alçada à condição de matéria-prima para experimentos legislativos que podem ser facilmente abortados no biênio seguinte, em nova reforma.

Tais alterações casuísticas jamais cumprirão a missão de transformar para melhor o sistema político brasileiro e de atacar de modo eficiente a crise de representatividade que o cenário político, em especial o Poder Legislativo, vive hoje no Brasil. “O nó górdio é óbvio. Os decisores são ao mesmo tempo os sujeitos da mudança. É quase autorregulação. É difícil encontrar o interesse da nação tão imbricado com o interesse pessoal” (FALCÃO, 2015, p. 18).

O eleitor narcisista pressiona para que haja mais frescor na política e, conseqüentemente, que suas plataformas possam ser colhidas, compreendidas e efetivamente defendidas. Ademais, urge que o ímpeto reformista atinja também os partidos políticos, dotando-os de um nível aceitável de democracia interna, que, a título de exemplo, fomente de modo sincero a participação política feminina e de outras minorias políticas.

Os congressistas, por enquanto, patinam na tomada de decisão favorável aos pleitos da sociedade.

Digladando-se em defesa de interesses tão diversos, os parlamentares seguem para a via mais segura: a manutenção do *establishment* inalterado, com a promessa de uma reforma futura sendo uma bandeira a ser desfraldada nos próximos pleitos. A necessidade de alteração associada ao desejo de conservação alimenta um moto contínuo sistêmico (CARVALHO, 2016b, p. 143).

Importante fixar desde logo que não há receita pronta para a reforma política brasileira: o sucesso ou fracasso de um modelo no exterior não é suficiente para garantir a repetição do resultado no Brasil. Contudo, a inércia jamais produzirá resultado melhor do que modificações reais que sejam realizadas no sistema brasileiro.

#### **4.1 A reforma política pretendida pelo *establishment* parlamentar**

O Brasil vive um momento de tensão política poucas vezes visto em sua longa história; sucessivos eventos e atores contribuíram para o estado de deterioração. Os parlamentos, em todos os níveis da Federação, sofrem uma onda de descrédito e insatisfação em parte decorrente de sua atuação política, comumente avaliada como insuficiente e insatisfatória pela opinião pública.

Diante do quadro de instabilidade, a reforma política acabou se tornando impostergável e passou a ser elemento de proa na agenda nacional. Para tanto, uma comissão especial da Câmara dos Deputados foi instalada e, após seguidas reuniões e audiências públicas, caminha para a construção de novo modelo para o sistema político brasileiro.

O relator da comissão, Deputado Vicente Cândido (PT/SP), elaborou relatório nos seguintes termos:

A proposta de reforma política que apresentamos a seguir se alicerça em dois eixos essenciais e imediatos. São eles o estabelecimento do financiamento público de campanhas combinado com doações de pessoas físicas e a instituição de listas partidárias preordenadas para as eleições proporcionais. Outras mudanças na legislação também são contempladas

para complementar estes dois eixos. Entre essas, destacam-se o aprimoramento dos instrumentos de democracia direta, a alternância de gênero na composição de listas partidárias, ajustes no processo de registro de candidaturas e a inclusão de requisitos para tornar mais rigorosa a fiscalização da divulgação de pesquisas eleitorais (CÂNDIDO, 2017, p. 9).

A adoção de um modelo de financiamento eleitoral exclusivamente público não parece coadunar com as constantes manifestações externadas pela sociedade, que já se acha saturada com o quantitativo de recursos que o modelo político nacional traga dos combalidos cofres públicos.

Contudo, o tema que atinge diretamente o coração do eleitor narcisista é o modelo eleitoral a ser adotado para a escolha dos representantes do Legislativo e como essa alteração pode contribuir para recompor a legitimidade que o sistema viu esvair-se nos últimos anos, por meio de seguidas manifestações públicas.

Para tanto, o relator sugere a adoção de um modelo de eleições proporcionais com listas preordenadas estabelecidas pelos partidos políticos associado ao fim das coligações partidárias.

Quando olhamos para a experiência internacional e para a literatura especializada, as vantagens da adoção de sistemas proporcionais de votação em lista preordenadas são bastante conhecidas. Estes sistemas tendem a neutralizar as distorções de representatividade visualizados nos modelos majoritários, favorecem os debates programáticos em torno dos partidos e a representação das minorias. Este modelo seria, portanto, um complemento essencial a qualquer sistema com características majoritárias (CÂNDIDO, 2017, p. 15).

Os argumentos apresentados pelo relator pretendem estabelecer a suposta superioridade do modelo proporcional de listas fechadas frente ao modelo majoritário, no caso, o voto distrital puro. Entretanto, mesmo tecendo loas à perfeição do modelo, apresenta-o como forma de transição, válido apenas para a próxima legislatura e que seria substituído por modelo distrital misto. Em resumo, afirma:

Menos candidaturas, fiscalização mais fácil e mais célere, necessidade de coesão programática dos partidos. Estes são os benefícios que esperamos colher já nas próximas eleições com a implementação deste modelo de transição, que continuará vigorando parcialmente quando da transição para o modelo definitivo, uma vez que parte das cadeiras, com o advento do sistema misto, permanecerá sendo resultado da votação em listas partidárias preordenadas (CÂNDIDO, 2017, p. 17).

O modelo defendido no relatório da Comissão de Reforma Política ainda será submetido a um longo caminho e ao escrutínio sucessivo de deputados e senadores. Não é possível determinar, desde logo, se haverá a formação de maioria capaz de aprová-lo, mas cabem críticas decorrentes da sua análise.

### **4.1.1 Maturidade do modelo partidário nacional**

Em que pese o farto arcabouço teórico estabelecido para justificar a opção pelo modelo de voto proporcional em listas fechadas, parece que algumas das premissas sob as quais se sustenta a defesa não possuem solidez.

É frágil a ideia de que o modelo partidário brasileiro está suficientemente bem estruturado para a aplicação dessa modalidade de eleições legislativas. O sistema partidário nacional está dividido em 35 legendas que não possuem, regra geral, coesão programática e ainda se alimentam de sucessivas infidelidades realizadas pelos detentores de mandatos.

As tentativas de recrudescimento do controle da troca de partidos foram sabotadas pelo Legislativo com a edição de normas casuísticas que autorizavam a mudança de legenda indistintamente, desrespeitando as decisões do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

O afã de estabelecer permissivos legais foi tão desenfreado que se criou até mesmo uma emenda constitucional<sup>6</sup> que autorizou a mudança de partidos sem perda de mandato, desde que realizada em prazo pré-fixado. O fato de a norma nascer para contemplar uma única eleição torna-se ainda mais espantoso quando se verifica que, meses antes, a Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 já havia alterado a Lei dos Partidos Políticos para estabelecer como justa causa para desfiliação “mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente”.

As agremiações políticas brasileiras não conhecem o sentido da verdadeira democracia partidária e, em muitos casos, mantêm-se como verdadeiros feudos, sendo administrados por uma plutocracia limitada, que se perpetua nas funções diretivas indefinidamente.

Torna-se, portanto, muito difícil crer que a formação das listas de candidatos a ser realizada pelos partidos políticos seja dotada dos necessários critérios de liberdade próprios da democracia. Nessa circunstância, será praticamente impossível o surgimento de um candidato *outsider*, como acontecido seguidas vezes na história do Legislativo nacional.

Comentando o risco da lista fechada em um ambiente partidário pouco democrático, Fernando Gustavo Knoerr (2009, p. 68) afirma:

[...] não se afasta a ideia de que tal sistema pode, também, facilitar a oligarquização intrapartidária, uma vez que o ordenamento das listas provém da influência do candidato na máquina partidária. Ao confrontar esta possibilidade percebe-se que há uma questão fundamental presente, que deve ser observada como facilitador da reforma partidária: a democratização das organizações partidárias.

Nesse senso, não subsistem elementos que comprovem que os partidos políticos brasileiros estejam prontos para conviver com um

<sup>6</sup> A Emenda Constitucional nº 91, de 18 de fevereiro de 2016, dispõe: “Art. 1º É facultado ao detentor de mandato eletivo desligar-se do partido pelo qual foi eleito nos trinta dias seguintes à promulgação desta Emenda Constitucional, sem prejuízo do mandato, não sendo essa desfiliação considerada para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão”.

regime eleitoral proporcional de listas fechadas sem que o sistema acabe atingido pelos insondáveis meandros da burocracia interna de cada legenda.

### 4.1.2 Distorções de representatividade do modelo proporcional

Outra vantagem apresentada é a correção de distorções na representatividade típicas do sistema majoritário. Na verdade, observação mais cuidadosa demonstra que o sistema proporcional adotado no Brasil já possui distorções, especialmente, aquelas que decorrem do modelo de preenchimento das sobras eleitorais.

**Quadro - Relação entre o percentual dos votos válidos obtidos pela coligação mais votada e o percentual de deputados federais eleitos (eleições de 2014)**

UF	Percentual de votos	Percentual de vagas obtidas	UF	Percentual de votos	Percentual de vagas obtidas
AC	51,4%	62,5%	PB	49,2%	50,0%
AL	36,2%	44,4%	PR	45,9%	50,0%
AM	54,1%	62,5%	PE	67,6%	72,0%
AP	24,9%	25,0%	PI	53,3%	50,0%
BA	54,0%	58,9%	RJ	35,9%	41,0%
CE	56,0%	63,6%	RN	68,6%	75,0%
DF	26,8%	25,0%	RS	23,7%	25,8%
ES	38,3%	40,0%	RO	50,6%	62,5%
GO	66,2%	72,2%	RR	54,2%	62,5%
MA	32,1%	33,3%	SC	55,0%	56,2%
MT	48,6%	62,5%	SP	26,0%	28,5%
MS	38,7%	33,3%	SE	53,9%	62,5%
MG	38,4%	39,6%	TO	52,5%	50,0%
PA	37,7%	41,1%			

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Os dados do quadro com base em informações colhidas do sítio eletrônico do TSE mostram com clareza o nível de distorção decorrente da aplicação do sistema proporcional para a eleição de deputados federais. Em apenas quatro unidades da Federação (Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Piauí e Tocantins), o percentual de deputados eleitos é inferior ao percentual de votos recebidos.

Em contrapartida, as distorções atingem seu ápice em Mato Grosso, onde, mesmo tendo recebido 48,6% dos votos, a coligação mais bem-sucedida conseguiu amealhar 62,5% das vagas da Câmara Federal. Seguem, com discrepâncias um pouco menores, os estados de Rondônia e Acre.

Essas distorções decorrem do modelo de descarte dos votos atribuídos a partidos e coligações que não atingem o quociente eleitoral. O quantitativo de votos eliminados no processo de distribuição das vagas realizado por esse mecanismo é significativo.

A crítica a esse modelo não é recente: ainda nos fins da década de 1990, José Antônio Giusti Tavares (1998, p. 171) já alertava acerca da necessidade de

[...] supressão do preceito que define os cocientes eleitorais como cláusulas de exclusão nos colégios eleitorais estaduais e sua substituição por uma cláusula de exclusão nacional única ou, pelo menos, por uma cláusula de exclusão uniforme para todos os colégios eleitorais estaduais.

Significa que, se não for adotado modelo de cláusula de barreira sólido que impeça o acesso ao parlamento de partidos que não conseguem amealhar determinado percentual de votos no território nacional, não há sentido em criar cláusula escamoteada que acaba por igualar, em sua invalidade, votos regularmente atribuídos a candidatos e legendas partidárias e votos nulos e em branco.

### 4.1.3 Redução do número de candidatos e dos custos da campanha

Inviável acreditar que a adoção do modelo de lista fechada implicará a redução do número de candidatos apresentado por cada partido político. A apresentação de um número reduzido de postulantes ao cargo em disputa pode ser nefasta para as legendas que precisam recolher a maior quantidade possível de sufrágios para engordar seu quociente partidário e, conseqüentemente, conseguir eleger mais candidatos.

A única forma de reduzir o número de proponentes em contendas eleitorais é diminuir a quantidade de registros autorizada pela Lei das Eleições. De outro modo, não se pode esperar ou exigir que um partido realize tal manobra, que lhe será prejudicial.

Por outro lado, não existem indícios de que o sistema de lista fechada possa resultar em redução dos custos da eleição. Na verdade, a tendência é que inexista qualquer alteração no quantitativo dos gastos.

As maiores despesas de campanha eleitoral referem-se à publicidade (imprensa, rádio e televisão), ao deslocamento e à contratação de pessoal de campanha. Sem a diminuição do espectro da circunscrição eleitoral, as despesas continuarão no mesmo montante da atualidade. Não há motivo aparente para que se invista menos na eleição em decorrência da formação de lista prévia pelo partido; são coisas diversas e de conseqüências independentes.

## 4.2 A reforma política que atenderia ao eleitor narcisista

Ainda que se permaneça com a lúcida consciência de que não existe modelo eleitoral *prêt-à-porter* que possa resolver por completo os problemas de insatisfação dos eleitores, é necessário que se corram certos riscos e se busque modelo minimamente compatível com as necessidades da sociedade nessa quadra da história.

O ponto nevrálgico da insatisfação externada pelo eleitor narcisista é o distanciamento que se estabeleceu entre ele e seus representantes, o que acaba fazendo com que não haja diálogo efetivo entre eles. Sem isso, o cidadão não pode ser escutado – sua maior ambição na atualidade. O modelo proporcional de lista fechada agrava essa situação de descontentamento.

Na lista fechada, o cidadão só vota em partidos – a decisão sobre que indivíduos exatamente ocuparão as cadeiras parlamentares cabe às agremiações políticas. Nesse sentido, a lista fechada reduz o poder de decisão do eleitorado. Há uma transferência de soberania para os partidos. Considerada isoladamente, essa característica é uma desvantagem em termos democráticos (KLEIN, 2007, p. 43).

O único modelo, entre os disponíveis, que se aproxima dessas necessidades é o de voto distrital. Nesse modelo, cada circunscrição é dividida em tantos distritos quantos sejam as vagas a serem preenchidas no Legislativo, e em cada uma delas será eleito o candidato que obtiver a maior votação, tal qual ocorre no sistema majoritário.

Esse modelo aproxima o candidato dos eleitores. Tendo sua atuação limitada a alguns municípios, passa a ser possível maior aproximação entre os atores do processo, o que possibilita ao eleitor ser ouvido de forma mais efetiva por seu representante.

Outra vantagem indiscutível do sistema de voto distrital é a redução das despesas de campanha. A restrição da atuação política de cada candidato à área do respectivo distrito produz diminuição expressiva dos gastos por conta da eliminação de longos deslocamentos por todos municípios envolvidos no pleito, uma vez que a disputa é reduzida apenas à área componente de cada distrito.

O voto distrital puro, por seu caráter de sistema majoritário, reduz a participação de partidos verdadeiramente ideológicos, efeito que não é desejado. A fim de suprimir tal exagero, sugere-se a implantação de sistema de voto distrital misto ou sistema misto de correção, semelhante ao modelo alemão.

O modelo que se pretende implantar no Brasil é o sistema misto de correção. Já que a intenção é compensar com representantes eleitos com base nas regras de contagem do sistema proporcional as distorções presentes no sistema majoritário, notadamente, no que concerne à relação entre votos e cadeiras. Inspira-se na Alemanha que foi o primeiro País a utilizar esse sistema (LIMA, 2010, p. 114).

O eleitor disporia de dois votos independentes: o primeiro serviria pra eleger, pelo sistema majoritário, o representante de cada distrito; o segundo determinaria, pelo sistema proporcional, o número de assentos que cada partido deveria ocupar no Legislativo. O modelo corrige distorções porque do quantitativo de deputados que cada legenda terá direito, conforme determinado pelo voto proporcional, devem ser diminuídos aqueles que já foram eleitos nos distritos pelo voto majoritário (NICOLAU, 2004, p. 67-68).

Desse modo, preserva-se a chance de representação plural no Parlamento, garantindo a presença de partidos menores, que, em outras circunstâncias, estariam alijados do processo. Esse modelo diminuiria de modo substancial as auguras do modelo proporcional brasileiro e fortaleceria a ligação entre o eleitor e seus representantes.

Ademais, a concentração da votação em um distrito eleitoral permitiria, de modo bem mais eficiente do que ocorre hoje, o surgimento de novas lideranças políticas, promovendo uma oxigenação do cenário político e permitindo que demandas locais possam ser analisadas em âmbito nacional.

É possível que o modelo não funcione de modo perfeito nos estados em que a representação seja reduzida, pois se tornaria complexa a criação dos distritos eleitorais. Esse problema, entretanto, pode ser sanado por meio de minuciosos estudos a serem realizados no momento da definição dos distritos eleitorais.

A aproximação entre votante e votado facilita a cobrança de medidas e posicionamentos ou assunção de compromissos, mas, concomitantemente, torna possível o elogio sincero e o agradecimento. O fato de o representante ser eleito pela maioria

dos eleitores também contribui para a redução do sentimento de ausência de representação e abandono que atinge o eleitor narcisista. Mais do que nunca, Narciso busca um espelho. No caso, na urna, no Parlamento e no cotidiano.

## 5 Considerações finais

O eleitor que emerge da modernidade líquida é eminentemente narcisista. É cidadão que não se sente parte da sociedade; que, na verdade, está incomodado com a realidade que o cerca e, exatamente por isso, deseja falar e ser ouvido, mas está pouco disposto a ouvir.

O eleitor narcisista tem acesso a um volume incomensurável de informações e as interpreta com a liberdade e velocidade dos modernos. Por isso, não tem paciência para o contraditório. Essa amálgama produz alguém que não se sente representado pela classe política tradicional e a repudia de modo muito vigoroso.

Urge que algo seja feito para que se possa trazer a esperança aos cidadãos da pós-modernidade. Esse caminho passa obrigatoriamente por profunda reforma política. Contudo, a reforma necessária deve estar completamente desapegada dos instintos de sobrevivência e manutenção do *statu quo*, devendo, na verdade, buscar a transformação do sistema e o acolhimento do eleitor narcisista.

Nesse processo, não existem modelos perfeitos e miraculosos, mas, em se tratando de cargos legislativos, parece que o sistema misto de correção cumpre melhor o dever de satisfazer aos desejos do novel cidadão. Ao aproximar os representantes do seu eleitorado, contribuir para a redução dos gastos de campanha, resguardar a possibilidade de ascensão ao Parlamento de minorias políticas e facilitar o surgimento de novas lideranças políticas locais, o modelo reformaria verdadeiramente o sistema político brasileiro.

## Referências

ARAGÃO, Murilo. *Reforma política: o debate inadiável*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

CÂNDIDO, Vicente. *Relatório sobre reforma política*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 14. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CARVALHO, Volgane Oliveira. *Direitos políticos no Brasil: o eleitor no século XXI*. Curitiba: Juruá, 2016a.

\_\_\_\_\_. Dos inconvenientes do voto impresso: memória da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.543. *Estudos Eleitorais*, Brasília, n. 11, v. 1, p. 139-156, jan./abr. 2016b.

CONSTANT, Benjamin. *A liberdade dos antigos comparada à dos modernos*. Trad. Emerson Garcia. São Paulo: Atlas, 2015.

COSTA, Pietro. *Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia*. Tradução Luiz Ernani Fritoli. Curitiba: UFPR, 2012.

FALCÃO, Joaquim. Reforma de uma vez só, ou por etapas? In: FALCÃO, Joaquim (Org.). *Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

GETTELL, Raymond G. *História das ideias políticas*. Trad. Eduardo Salgueiro. Rio de Janeiro: Alba, 1941.

KLEIN, Cristian. *O desafio da reforma política: consequências dos sistemas eleitorais de lista aberta e fechada*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

KNOERR, Fernando Gustavo. *Bases e perspectivas da reforma política brasileira*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

LIMA, Carlos Roberto. *Representação e perspectivas de reforma política no Brasil*. São Paulo: All Print, 2010.

LOPES, Reinaldo José. Escavações arqueológicas acham pistas de democracia na antiga América. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2 abr. 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ciencia/2017/04/1871766-escavacoes-arqueologicas-acham-pistas-de-democracia-na-antiga-america.shtml>>. Acesso em: 3 abr. 2017.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As ruas e a democracia: ensaios sobre o Brasil contemporâneo*. Brasília: Contraponto, 2013.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. *Ciência política e Teoria do Estado*. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

TAVARES, José Antônio Giusti. *Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.

WILCKEN, Ulrich. *Historia de Grecia: en perspectiva del mundo antiguo*. 2. ed. Madrid: Pegaso, 1951.

ŽIŽEK, Slavoj. Problemas no paraíso. In: MARICATO, Ermínia et al. *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo – Carta Maior, 2013.

ESTUDOS ELEITORAIS

# A REFORMA POLÍTICA: ENTRE A GOVERNANÇA E O SISTEMA ELEITORAL

FELIPE GALLO DA FRANCA





# A REFORMA POLÍTICA: ENTRE A GOVERNANÇA E O SISTEMA ELEITORAL<sup>1</sup>

## THE POLITICAL REFORM: BETWEEN THE ELECTORAL GOVERNANCE AND THE ELECTORAL SYSTEM

FELIPE GALLO DA FRANCA<sup>2</sup>

### RESUMO

Pretende correlacionar o modelo de governança brasileira com o sistema de lista aberta, com o fito de compreender quais as principais consequências negativas dos dois institutos. Constatase que a legislação eleitoral atribui um número expressivo de obrigações eleitorais ao candidato, o que resulta no aumento da fiscalização e, conseqüentemente, da judicialização das eleições. Depois disso, realiza-se estudo quantitativo sobre o potencial aumento de processos distribuídos na Justiça Eleitoral e a sua relação com o denominado “terceiro turno” das eleições. Por fim, o estudo pretende sugerir algumas direções para a reforma eleitoral.

**Palavras-chave:** Reforma eleitoral. Governança eleitoral. Sistema de lista aberta. Judicialização. Justiça Eleitoral.

### ABSTRACT

The present study intends to correlate the Brazilian governance model with the open list system to understand the main negative consequences between the two institutes. It is noted that the electoral legislation imposes a significant number of electoral obligations to the candidate which results in the increase of the inspection from the electoral agencies and the judicialization of the elections. Afterwards, a quantitative study is carried out on the potential increase in processes distributed in the Electoral Court and its relationship with

<sup>1</sup> Artigo recebido em 16 de abril de 2017 e aprovado para publicação em 21 de maio de 2017.

<sup>2</sup> Advogado eleitoral. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais.

the so-called “third round” of the elections. Finally the study intends to suggest some directions for electoral reform.

**Keywords:** Electoral reform. Electoral governance. Open list system. Judicialization of the elections. Electoral Justice.

## 1 Introdução

A ciência política dedicou-se, na última década, a analisar os principais pontos atinentes à reforma do sistema eleitoral no Brasil. Os estudos variam de pesquisas quantitativas de institutos específicos, discussões teóricas sobre o valor da democracia nos sistemas pretendidos, debates envolvendo a legitimidade dos representantes, dicotomia entre governabilidade e representatividade dos governos eleitos, entre outras temáticas que abordam as mazelas do atual sistema eleitoral em vigor no país. Apesar de tais estudos levarem reflexões críticas de grande importância para o cenário político brasileiro, deixam de analisar o sistema do ponto de vista da governança eleitoral.

Esta expressão define, basicamente, os entes responsáveis por criar as regras, fiscalizar e administrar os prélios, sendo um aparato integrado, mas independente, do sistema eleitoral propriamente dito. Ocorre que, apesar de a governança eleitoral brasileira possuir órgãos de fiscalização e administração competentes e independentes da classe política, partimos da premissa de que o modelo está seguindo uma tendência, cada vez maior, de burocratizar e tornar as eleições mais complexas. Um sistema com maiores instrumentos de fiscalização e controle pode gerar consequências perigosas para a democracia brasileira, como o aumento da judicialização das contendas eleitorais e o afastamento de candidaturas periféricas das esferas de poder.

O sistema eleitoral misto adotado no Brasil, que propicia o voto majoritário para os cargos do Poder Executivo e do Senado Federal e o proporcional para os demais membros do Poder Legislativo, será analisado, neste estudo, apenas em sua acepção proporcional, pois entendemos que os efeitos do modelo de governança podem ser mais bem analisados nessa seara. Além disso, iremos referir, ao longo da pesquisa, o sistema eleitoral proporcional adotado com a nomenclatura lista fechada pós-ordenada.

Apontamos que o modelo de governança eleitoral aliado ao sistema adotado no país tende a agravar os efeitos decorrentes da implementação deste, pois individualiza as obrigações das

candidaturas perante a Justiça Eleitoral. O candidato é o responsável pela prestação de contas, contratação e administração da equipe de campanha, pelo registro de candidatura na Justiça Eleitoral, pela obtenção de formas de financiamento, pelo enquadramento correto da propaganda eleitoral às normas e regulações expedidas pelos tribunais eleitorais e, por fim, pela persecução do seu objetivo final: a obtenção de votos. A falta de análise sistêmica entre ambos os institutos causa desconcessos que podem comprometer a finalidade das eleições. Por isso, indicamos a necessidade de uma reforma política que harmonize o modelo de governança com as especificidades do sistema eleitoral que visa adotar com a finalidade de reformular o modelo de governança para contrabalancear os efeitos do sistema de lista fechada pós-ordenada, ou, na procura pela reforma do sistema eleitoral, de redesenhar a governança para se adequar ao novo sistema proposto.

Este estudo abordará os principais conceitos da governança eleitoral no Brasil e do sistema de lista fechada pós-ordenada implementado no país, com o objetivo de perquirir se, de fato, existem tensões entre os dois sistemas e, assim, procurar soluções para a temática.

## 2 Governança eleitoral

É necessário que ambos os institutos sejam conceituados antes de tecermos algumas análises críticas. O sistema eleitoral pode ser definido como uma fórmula composta por um conjunto de técnicas, procedimentos e regras que definirão como os eleitores irão traduzir a vontade popular, mediante a realização de eleições, por meio da contabilização do voto em representação política (SALGADO, 2012, p. 140; SILVA, 1999, p. 368; NICOLAU, 2004, p. 56).

Por outro lado, a governança eleitoral pode ser entendida como o espectro de atividades que cria e mantém as regras institucionais que servirão para regular as eleições (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002 p. 7), sendo o conjunto normativo que organiza e administra os prélios (MARCHETTI, 2008, p. 866). A governança eleitoral, portanto, prescinde da existência do sistema para sua formação,

pois especifica as regras e administra o escrutínio de acordo com as ferramentas de que dispõe. Um bom modelo de governança garante credibilidade às instituições eleitorais e ao resultado do prélio, garantindo estabilidade jurídica aos políticos que exercem mandatos (MARCHETTI, 2008, p. 868).

As eleições devem primar por dois componentes: competitividade e confiabilidade (ZAULI, 2011, p. 258). Nessa visão, o Estado deve realizar arranjos institucionais a fim de garantir condições justas de disputa, mantendo-se neutro para evitar interferências desarrazoadas nos prélios eleitorais e garantindo a integridade das eleições (ZAULI, 2011, pp. 259-260). Com efeito, para se garantir estabilidade democrática, devem-se arquitetar as eleições por meio de um arranjo harmônico entre o sistema adotado e o modelo de governança implementado.

Diante desse cenário, existindo um arranjo de governança efetivo, com credibilidade, transparência e profissionalismo para resolver tais pendências, as eleições passam a ser vistas como legítimas pela sociedade. A despeito de uma boa governança, por si só, não garantir uma boa eleição, a realização desta só se dará mediante aquela (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002, p. 6).

Tal temática, contudo, passou despercebida pela literatura internacional, pois, diante da existência de órgãos de controle independentes, nas democracias modernas, as discussões voltaram-se para questões de ordem normativa, como fórmulas eleitorais, sistemas de governos e sistemas eleitorais (MARCHETTI, 2008, p. 866).

O modelo de governança eleitoral pode ser operado em três níveis distintos: formulação, aplicação e adjudicação das regras eleitorais (MARCHETTI, 2008, p. 867).

Formulação das regras (*rule making*) compreende todos os atores que detêm competência para legislar, criar obrigações e restrições sobre a temática eleitoral (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002, p. 7), desde assuntos de engenharia do Estado, como a definição

do sistema de governo e do sistema eleitoral, até a elaboração de normas relativas a registro de candidaturas, inelegibilidades e propaganda eleitoral. No cenário brasileiro, podemos apontar o Congresso Nacional e a Justiça Eleitoral – por meio da edição de resoluções – como atores dessa função. O Poder Legislativo edita e aprova normas constitucionais e infraconstitucionais, como a Lei Complementar nº 64/1990, o Código Eleitoral e a Lei das Eleições, ou seja, define os principais institutos que serão utilizados durante o período eleitoral. Por outro lado, o poder de editar resoluções é outorgado ao Tribunal Superior Eleitoral, pelo art. 23, IX, do Código Eleitoral e art. 105 da Lei nº 9.504/1997. Um exemplo da atuação desse poder no processo de *rule making* foi a edição da Resolução-TSE nº 23.459/2015, que dispõe sobre o limite de gastos para as campanhas das eleições municipais de 2016.

Aplicação das regras (*rule application*) é a fase responsável pela administração do prélio. É nessa estrutura que os problemas tendem a aparecer com maior frequência, devido ao número de pessoas envolvidas e à complexidade de atos a serem realizados (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002, p. 9). Essa etapa requer planejamento institucional articulado com as diversas instâncias envolvidas no processo eleitoral, tanto em sede municipal como federal. Nessa fase se encontra a predominância da atuação da Justiça Eleitoral, como pode ser exemplificado pela competência outorgada aos juízes eleitorais no art. 35 do Código Eleitoral. Tal norma descreve que as funções atribuídas aos órgãos são, entre outras, a divisão das zonas em seções eleitorais, organização dos eleitores de cada seção para o controle daqueles que votaram e a nomeação dos membros das mesas receptoras.

Por fim, a fase de adjudicação das regras (*rule adjudication*) é quando o contencioso eleitoral é julgado por um órgão próprio. Assim como nas atribuições administrativas, tal função é privativa da Justiça Eleitoral no Brasil (OLIVEIRA, 2010, p. 76). Compete aos juízes eleitorais, de acordo com o art. 35 do Código Eleitoral, processar e julgar crimes eleitorais, decidir sobre *habeas corpus* e mandado de segurança em matéria eleitoral e determinar a inscrição e exclusão de eleitores, entre outras atribuições. Já aos tribunais regionais eleitorais, o Código Eleitoral outorga, em seu

art. 29, a competência para decidir os conflitos de jurisdição entre juízes eleitorais, o registro e o cancelamento de diretórios partidários e candidatos a governador, deputados estaduais e federais e senadores, entre outros. Por fim, entre algumas das competências outorgadas ao Tribunal Superior Eleitoral, elencadas no art. 22 do Código Eleitoral, podemos citar o processamento e julgamento originário do registro de diretórios nacionais de partidos políticos e de candidatos à Presidência da República e os conflitos de jurisdição entre os tribunais regionais eleitorais.

Enquanto outros países procuram delegar as funções administrativas para órgãos independentes, mas indicados e controlados pela população ou pela classe política (MARCHETTI, 2008, p. 866), o modelo brasileiro outorga poderes ao Judiciário para atuar como regulador e administrador. Como aponta Marchetti (2008, p. 879),

[...] no Brasil, a governança eleitoral possui uma combinação de elementos ímpar entre os países latino-americanos analisados: concentra as atividades da governança em um único OE (*rule application* e *rule adjudication*), possui a “regra de interseção” e exclui o Legislativo da indicação e da seleção dos membros do OE.

O autor ainda reflete sobre a discrepância do modelo brasileiro comparado com outras democracias latino-americanas no que tange à participação política/legislativa na governança eleitoral e à sua percepção pelo eleitorado. Um dos motivos para essa engenharia institucional reside na desconfiança da opinião pública nos partidos políticos e na classe política como um todo (MARCHETTI, 2008, p. 881).

Tal afirmação possui raízes históricas. O modelo de governança eleitoral brasileiro surgiu com as reformas eleitorais decorrentes da Revolução de 1930. Devido ao poder dos coronéis, procurou-se restringir a atuação dos poderes políticos a partir da criação da Justiça Eleitoral (ZAULI, 2011, p. 265). Originou-se, assim, um órgão independente, cuja atribuição seria retirar o poderio de governos locais e de classes políticas arbitrárias que comandavam o processo eleitoral. Ademais, a Justiça Eleitoral surgiu como forma de contrabalancear os poderes do Judiciário com os do Legislativo e do Executivo (PORTO, 2012, p. 221).

A história da Primeira República é permeada por incidentes de violência, assassinatos e depredação de patrimônio em vista das eleições. Na época, as eleições ocorriam “a bico de pena”. Depois do depósito do voto na urna pelo eleitor, ele deveria preencher uma ata de comparecimento. Esse procedimento permitia inúmeros métodos de fraude, seja pela prática de falsidade ideológica, por meio do aporte falso de assinatura de eleitores inexistentes ou que não compareceram (PORTO, 2012, p.11), seja principalmente, pelo fenômeno do “voto a descoberto” – faculdade permitida pela Lei Rosa e Silva –, pelo qual o eleitor poderia declarar publicamente seu voto, tornando sua escolha visível ao coronel (PORTO, 2012, p.379).

Diante desse cenário grave de desordem pública, o movimento de 1930 possuía uma forte carga moralizadora, que culminou na aprovação do Código Eleitoral de 1932, alargando os direitos políticos dos eleitores, o qual instituiu, em especial, o voto secreto e criou a Justiça Eleitoral (ZAULI, 2011, p. 265). A conclusão a que chegamos, com base nessa digressão histórica, é que a solução apontada pelos revolucionários à época foi o afastamento da governança eleitoral em relação às instituições políticas. Comparando *grosso modo* e ciente dos cuidados necessários para fazer esse tipo de analogia, o ideal antipolítico ainda persiste na atualidade. Enquanto, na década de 1930, a solução aventada foi a criação de um maquinário institucional independente que imporia ordem a um contexto de enorme fragmentação, a solução majoritariamente apontada nos dias atuais remete-nos ao aumento da malha fiscalizadora, restringindo a atuação eleitoral de políticos e incentivando a atuação de órgãos de fiscalização. Tais premissas foram objeto de estudo de uma infinidade de trabalhos acadêmicos da Ciência Política. Como aponta Bignotto (2011, p.16), ao se debruçar sobre pesquisa promovida pelo Centro de Referência do Interesse Público em 2009, a população brasileira reporta que as mazelas advindas da corrupção afetam de maneira “muito grave”<sup>3</sup> as instituições públicas do país. Por outro lado, Avritzer (2011, p. 56), ao refletir sobre os mesmos dados, afirma que a opinião pública direciona grande parte de sua desconfiança ao Poder Legislativo. Possuindo os maiores índices de descrença com relação ao *survey* realizado, a pesquisa também

<sup>3</sup> No estudo realizado, 73% dos entrevistados apontaram que a corrupção é uma situação “muito grave”, enquanto que 24% definiram a corrupção como um problema “grave” (Centro de Referência do Interesse Público/Vox Populi, 2008 e 2009).

revelou que as ações de controle do Poder Legislativo são vistas como as mais ineficazes<sup>4</sup>.

De certa forma, a solução é semelhante; ao aumentar o controle e os processos de *accountability* burocrática, a diferença, talvez, esteja na causa. Na Primeira República, a atuação criminosa e antissocial dos coronéis era mais visível. A força física, muitas vezes, tornava-se mais impactante do que a força política. Atualmente, a corrupção é um dos fatores de desconfiança do eleitor nas instituições políticas, e as soluções apontadas para a resolução do problema giram em torno da criação de maiores restrições eleitorais para os candidatos e da institucionalização de regras mais rígidas para impedir disparidades eleitorais. Contudo, apesar da função histórica e institucional da Justiça Eleitoral em garantir estabilidade em um período de transição política (MARCHETTI, 2008, p. 882), pretendemos analisar quais os impactos do nosso modelo de governança eleitoral aliado ao sistema eleitoral de lista fechada pós-ordenada. Portanto, passaremos a analisar, no próximo tópico, as principais implicações desse sistema nas eleições brasileiras e a apontar criticamente seus institutos ante uma leitura da legislação eleitoral.

### 3 A lista fechada pós-ordenada e a individualização do candidato

O modelo adotado no Brasil é um sistema misto que possui o voto em representação proporcional para a eleição de membros do Poder Legislativo – com exceção dos senadores – e incumbe ao eleitorado a definição dos políticos que ocuparão as cadeiras nos órgãos parlamentares (NICOLAU, 2004, p. 56). Diferentemente do sistema de lista fechada pré-ordenada – no qual o eleitor deposita seu voto nas associações partidárias, que, por sua vez, apresentam uma relação ordenada de nomes que vão disputar as campanhas –, no modelo brasileiro, o eleitor possui a opção de eleger diretamente o candidato, após a escolha de seu nome em uma lista não ordenada. O voto é contabilizado para o partido, que preenche suas cadeiras de acordo com os nomes mais votados (NICOLAU, 2004, p. 56).

<sup>4</sup> Nesse sentido, enquanto o índice de efetividade das ações da Polícia Federal, do Poder Judiciário e da Controladoria-Geral da União alcançou, respectivamente, os percentuais de 84%, 76% e 77%, as ações do Congresso Nacional alcançaram, apenas, 69% (AVRITZER 2011, p. 56).

Apesar de o sistema ter vantagens, ele suporta uma infinidade de críticas ao enfraquecer as lideranças partidárias em detrimento de figuras públicas de “alta popularidade” (NICOLAU, 2004, p. 56) e ao induzir a competição eleitoral entre candidatos do próprio partido (NICOLAU, 2004, p. 56). Por si só, esses questionamentos são suficientes para pleitear uma reforma no sistema eleitoral. Contudo, pretendemos demonstrar que, além desses pontos atinentes ao espectro das Ciências Políticas, os efeitos desse sistema também podem ser percebidos no modelo de governança eleitoral adotado.

Ocorre que, tanto o sistema eleitoral quanto o modelo de governança induzem a uma grande responsabilização individual do candidato, enquanto que o partido político atua como intermediário eleitoral.

Nesse sentido, foram analisadas as principais obrigações eleitorais relativas tanto aos candidatos quanto aos partidos políticos, com o fito de constatar as principais responsabilidades de cada um. A legislação estudada incluiu apenas as leis eleitorais, excluindo, assim, as regulamentações do TSE, as suas instruções normativas, as diretivas advindas das consultas realizadas pelo TSE e a jurisprudência da Justiça Eleitoral. Ademais, as obrigações analisadas possuem relação direta com o prélio eleitoral, excluindo, portanto, a gestão partidária após as eleições e o contencioso eleitoral. As leis que basearam os dados a serem apresentados são as seguintes: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 1965); Lei de Inelegibilidade (Lei Complementar nº 64, de 1990); Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 1995) e Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 1997).

Por fim, entendem-se as obrigações eleitorais como quaisquer obrigações relativas aos candidatos, aos partidos ou a ambos que imputem deveres e/ou faculdades perante a Justiça Eleitoral ou qualquer outra entidade estatal, com o objetivo de assegurar a fiscalização e a lisura das eleições. Em outros termos, podem ser vistas como todas as obrigações que, apesar de se relacionarem, não estão ligadas à persecução do voto e do debate público durante o prélio eleitoral.

**Quadro 1 - Obrigações eleitorais dos partidos e dos candidatos**

<b>Partidos políticos</b>	<b>Candidatos</b>
37	41

**Fonte:** dados coletados com base na legislação eleitoral.

Assim, os partidos políticos possuem 37 obrigações eleitorais; enquanto os candidatos, 41. Os resultados apresentados apontam que o sistema de governança eleitoral outorga um número razoável de responsabilidades, tanto para o partido quanto para o candidato. O escopo da pesquisa, entretanto, não foi, nesse momento, realizado para tecer críticas às decisões legislativas que culminaram na criação dessas normas, mas para verificar se o número de obrigações eleitorais é capaz de impactar em alguma dimensão na governança eleitoral.

Grande parte das obrigações pesquisadas é relativa ao momento de propaganda eleitoral e prestação de contas, no qual candidato e partido devem se ater a questões como a dimensão da propaganda impressa (art. 37, § 2º, e art. 38, § 3º, da Lei nº 9.504/1997), locais de fixação da propaganda eleitoral (art. 37, § 5º, e art. 38, § 4º, da Lei nº 9.504/1997), abertura de conta bancária e CNPJ para movimentar exclusivamente as finanças da campanha (arts. 22 e 22-A da Lei nº 9.504/1997), necessidade de gerar recibos para todos os valores arrecadados, assim como serviços utilizados para a campanha (art. 23, § 3º, da Lei nº 9.504/1997), entre outras obrigações.

É possível, portanto, inferir que, apesar de o partido político possuir uma série de atribuições e responsabilidades, é imposto aos candidatos maior número de obrigações eleitorais. O sistema de lista fechada pós-ordenada auxilia o aumento da burocracia eleitoral. Tendo em vista que a lista apresentada pelo partido não é ordenada, as campanhas eleitorais tendem a se centralizar na figura dos candidatos e não na dos partidos, induzindo, assim, que o legislador eleitoral atribua maior número de responsabilidades àqueles. As obrigações são individualizadas entre todos os concorrentes, em vez de centralizadas em poucos agentes, o que facilitaria o processo de fiscalização. Conforme aduz Pereira (2013, p. 3):

As eleições proporcionais para vereadores e deputados exemplificam bem o ponto. A nossa “lista aberta” estimula a proliferação das candidaturas individuais, cada uma constituindo célula isolada de captação e gastos de recursos. Assim, o sucesso da empreitada individual atende à lógica do “cada um por si e todos contra todos”.

Com efeito, constatamos que o modelo de governança eleitoral atribui uma série de obrigações eleitorais aos candidatos, sendo eles, portanto, os principais focos de fiscalização. Aliando tal perspectiva com o incentivo da lista fechada pós-ordenada à individualização das candidaturas, podemos concluir que as eleições brasileiras possuem propensão à burocratização e à complexidade. Baseados nisso, verificaremos quais os impactos desse sistema em nosso modelo de governança eleitoral e o que pode ser proposto para modificar tal cenário.

## 4 Os problemas da complexidade da governança eleitoral

Como afirmamos alhures, um modelo de governança eleitoral mal articulado e ineficaz gera sentimentos de desconfiança e instabilidade política; além disso, bom planejamento e boa gestão não são sinônimos de rigidez burocrática:

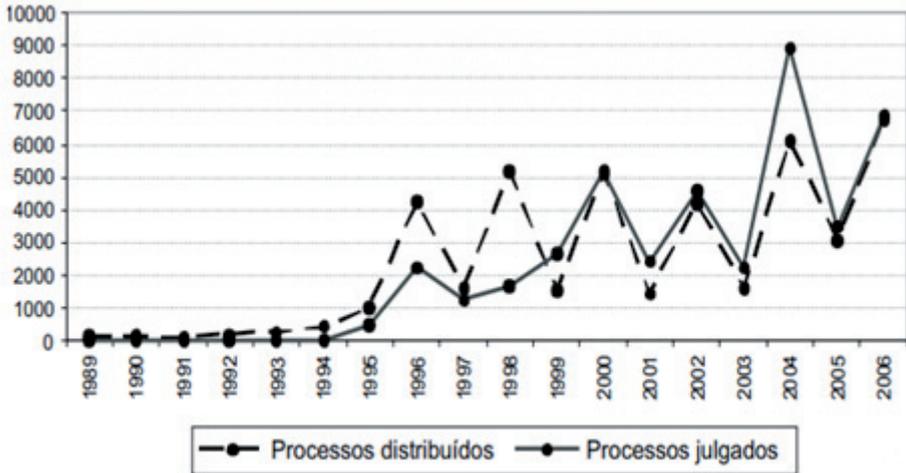
O foco no planejamento de projetos não implica necessariamente em [sic] uma rigidez burocrática. Pelo contrário, chama a atenção para a utilização de lições aprendidas em eleições pretéritas para reduzir o custo da litigância eleitoral<sup>5</sup> (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002, p. 9).

O trecho apresentado revela um ponto interessante a ser explorado, pois os autores afirmam que o aumento da burocracia e das obrigações eleitorais pode levar à expansão da litigância. Nesse espectro e de acordo com os dados apresentados no Quadro 1, os escrutínios brasileiros deveriam, em tese, possuir nível de judicialização considerável, tendo em vista que apenas os

<sup>5</sup> Tradução livre de “An emphasis on Project planning does not necessarily imply bureaucratic rigidity, however. Rather it draws attention of utilizing lessons learned from previous election to reduce the marginal cost of future elections”.

candidatos possuem, no transcorrer de sua campanha, 41 obrigações eleitorais. Dessa forma, verificaremos se, de fato, a judicialização do processo eleitoral vem aumentando ao longo dos últimos anos.

**Gráfico 1 - Evolução processual no TSE de 1989 a 2006**



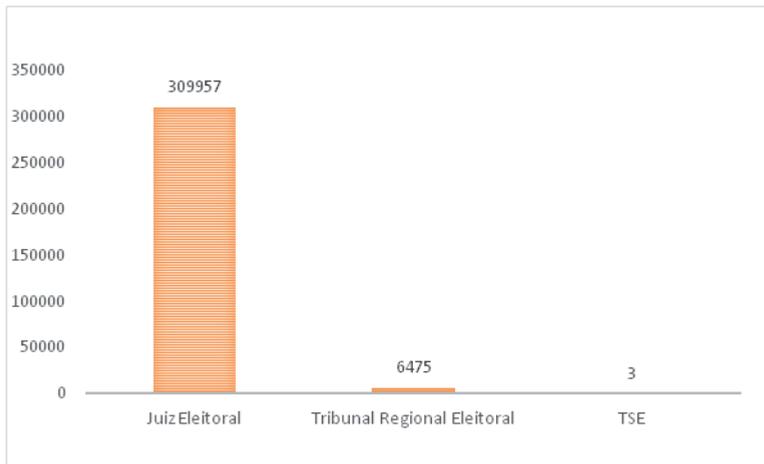
**Fonte:** dados coletados pelo Sistema de Acompanhamento e Distribuição Processual (SADP/TSE).

Esse gráfico, que foi utilizado por Marchetti (2008, p. 887) em seu trabalho, apontava à época uma interessante evolução processual do Tribunal Superior Eleitoral entre 1989 a 2006. Levando-se em conta que existe uma variação natural do número de litígios eleitorais a cada dois anos, pois o número de candidatos postulantes às eleições municipais é superior às federais e estaduais, o gráfico mostra um visível aumento dos processos distribuídos durante as eleições. Enquanto os números de 1989 apontam uma distribuição quase irrisória de processos eleitorais, o pico em 2004 indica que cerca de 9 mil processos foram distribuídos apenas nesse ano.

A questão que insurge no momento é a seguinte: após mais de uma década dos dados apresentados por Marchetti, como se encontra a situação atual dos processos eleitorais? Antes de avançarmos, alguns apontamentos são necessários. Pela base de dados disponibilizada do Sistema de Acompanhamento de Documentos e Processos (SADP/TSE), não foi possível traçar um critério temporal para

mostrar, com exatidão, o número de processos distribuídos em cada ano após 2006. Apesar desse empecilho, o sistema disponibiliza o número total de processos em trâmite na Justiça Eleitoral. O gráfico abaixo nos ajuda a compreender o cenário atual.

**Gráfico 2 - Número de processos em trâmite na Justiça Eleitoral em 2017**



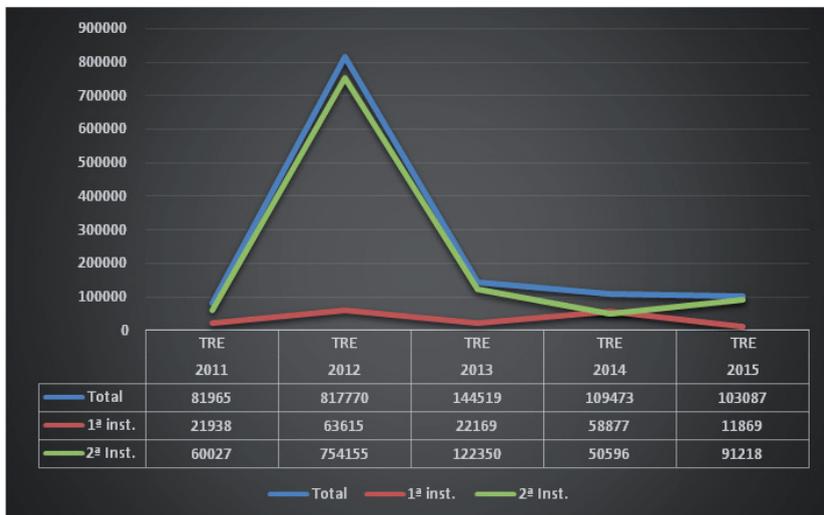
**Fonte:** dados coletados pelo Sistema de Acompanhamento e Distribuição Processual (SADP/TSE) em 31 mar. 2017.

Conforme podemos constatar no Gráfico 2, até 31 de março de 2017 tramitavam na Justiça Eleitoral 316.435 processos. Apesar de o sistema não apontar com precisão quais os principais litígios foram computados nem quais matérias foram o objeto principal das ações eleitorais, é perceptível o crescimento da judicialização no modelo de governança eleitoral. O crescimento dos litígios eleitorais, se comparado com o Gráfico 1, foi cerca de 3.416%. Do número absoluto obtido infere-se que o crescimento da judicialização eleitoral foi exponencial na última década. Ademais, o dado colhido carece de precisão temporal, pois a análise foi realizada após o fim de uma eleição, o prélio municipal de 2016, de modo que diversos processos já tiveram a oportunidade de serem julgados.

Cientes das fragilidades, expandimos a nossa análise para outras fontes. A partir de 2011, o Conselho Nacional de Justiça expandiu seu

banco de dados, criado em 2004, para incluir também os processos em trâmite na Justiça Eleitoral. Dessa forma, não foi possível analisar o número total de processos novos distribuídos desde 2006, o que seria necessário para a complementação dos estudos de Marchetti (2008, p. 887). O ponto positivo é o lapso temporal em análise, sendo possível constatar a alteração de processos distribuídos ao longo de determinado período de tempo. Apesar disso, o gráfico ainda carece de informações mais precisas, pois o estudo não conseguiu demonstrar a evolução processual ao longo do período de quatro anos. Tal prazo é necessário em razão da alternância bienal de eleições gerais e municipais. Contudo, os dados disponibilizados pelo relatório do CNJ *Justiça em números* foram divulgados apenas até a edição de 2016, ano-base 2015. Portanto, o Gráfico 3, a seguir, retrata, apenas, dois períodos eleitorais: (1) as eleições municipais de 2012 e (2) as eleições gerais de 2014. A despeito desses aspectos, o gráfico ainda permite chegarmos a algumas conclusões sobre a judicialização do modelo de governança eleitoral no Brasil, com base nos números absolutos apontados. Assim como no gráfico anterior, o estudo indica um crescimento exponencial do número de processos distribuídos quando comparamos os resultados dos gráficos 1 e 3.

**Gráfico 3 - Número de processos distribuídos na Justiça Eleitoral entre 2011 e 2015**



**Fonte:** Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-aco/es/pj-justica-em-numeros/2013-01-04-19-13-21>>. Acesso em: 6 abr. 2017.

Conforme referido, apesar das potenciais imprecisões constadas, a conclusão é a mesma: o modelo de governança eleitoral brasileira possui altos índices de litigância. O grande ápice do gráfico ocorreu nas eleições municipais de 2012, na qual tivemos 817.770 processos distribuídos. Se compararmos esse número absoluto com o pico apontado em 2004 pelo Gráfico 1, no qual tivemos 9 mil processos distribuídos, o crescimento alcançou o patamar arredondado de 9%.

Ademais, o Gráfico 3 ainda aponta a tendência de que esses números podem aumentar nos próximos pleitos. Levando em conta que em 2011, um ano após as eleições gerais de 2010, foram distribuídos 81.965 processos eleitorais e que, em 2015, um ano após as eleições gerais de 2014, foram distribuídos 103.087 processos, percebemos que ocorreu, no período analisado, um aumento percentual de 25%. Essa análise se justifica pela natural diferença nos dados a serem colhidos durante as eleições municipais em comparação com as gerais, em que o número de candidaturas é significativamente menor se comparado com os prélios municipais. Essa constatação justifica o pico de processos distribuídos em 2012, ano de pleito municipal, em detrimento do ano de 2014, quando ocorreram as eleições gerais.

Independentemente de eventuais dados colhidos no ano de 2016 que possam até mesmo sugerir diminuição de processos, em detrimento de nossa percepção contrária, os dados absolutos apontam que as eleições brasileiras resultam em alto grau de judicialização.

Além dessa constatação numérica da expansão da litigância eleitoral, podemos apontar razões teóricas para tanto. Como afirma Oliveira (2010, p. 107),

[...] ainda que se presencie hodiernamente intensiva atuação judicial na fase contenciosa pós-eleições, vê-se que ainda reclama expansão o papel preventivo e repressivo a ser assumido pelos organismos eleitorais em face das incursões ilícitas dos protagonistas dos prélios, que buscam ao longo das campanhas influenciar a todo custo a formação da vontade do eleitorado.

Ao longo do estudo, conseguimos demonstrar que o modelo de governança aliado ao sistema de lista fechada pós-ordenada atribui à candidatura individual uma série de obrigações eleitorais. Apontamos ainda que a infinidade dessas normas torna o sistema complexo, culminando no aumento da judicialização eleitoral. Concluimos, por fim, quais são os principais problemas provenientes do aumento da litigância e qual o impacto desse fenômeno para a democracia.

## 5 A judicialização das eleições e o terceiro turno

Apesar de a doutrina constitucional estar farta de bons estudos que apontam as implicações da judicialização na esfera política, ressaltaremos apenas o impacto mais direto que pode ser perceptível para o modelo de governança eleitoral. A Justiça Eleitoral requer celeridade maior no que tange à resolução de controvérsias. Dado o próprio aspecto temporal das eleições, decisões tardias podem comprometer legislaturas e governos que sofrem pela instabilidade política de um litígio que se prolonga ao longo do mandato. Tal situação torna-se ainda mais frágil ao constatarmos que a legislação brasileira não impede a diplomação do candidato, mesmo se ele estiver respondendo processualmente por sua campanha. Nesse sentido:

Observa-se que, ao contrário de outros ordenamentos, nos quais se firma a possibilidade de que o candidato tome posse enquanto sua eleição estiver sendo contestado [*sic*], no Brasil não se condiciona a posse à solução das controvérsias eleitorais (OLIVEIRA, 2010, p.115).

Portanto, os candidatos já empossados exercem seus mandatos sem a certeza de que, finda a ação eleitoral, eles não serão cassados, seja pela prestação irregular de contas durante a campanha, seja pelo abuso do poder econômico ou político. Diante desse cenário, a doutrina eleitoralista vem nomeando a insegurança jurídica de políticos eleitos com processos em curso como “terceiro turno”, pois, mesmo após a manifestação popular – e supostamente, democrática –, um mandato pode ser cassado por decisão judicial.

O Gráfico 2 aponta a dimensão desse problema, pois, conforme avaliado, encontravam-se em curso na Justiça Eleitoral 316.435 processos, cujo provimento final pode ser a eventual cassação de mandatos, tanto das eleições de 2016 quanto das de 2014.

A complexidade do sistema de governança, por meio da imposição de várias obrigações individuais aos candidatos – apesar de, em um primeiro momento ser pensado para garantir estabilidade no processo eleitoral –, traz como consequência o efeito oposto, dado o número de potenciais políticos que podem ter seus mandatos cassados longo tempo após as eleições terem findado.

## 6 Conclusão

O sistema de governança capitaneada pela Justiça Eleitoral, apesar das críticas apontadas, ainda merece algumas ressalvas. Quanto à organização, criou-se um cadastro informatizado de eleitores, permitiu-se o avanço tecnológico por meio da implementação da urna eletrônica e do cadastro biométrico de eleitores (OLIVEIRA, 2010, p.101). Ademais, a atuação do Poder Judiciário garante, ao menos em nível teórico, a persecução de princípios fundadores da Justiça, como o devido processo legal, a imparcialidade do julgador e a presunção da inocência (OLIVEIRA, 2010, p. 101), tornando as decisões da Justiça Eleitoral estáveis e legítimas.

Contudo, apontamos, ao longo do estudo, que a junção de um sistema de lista fechada pós-ordenada, que individualiza as obrigações eleitorais, a um sistema de governança eleitoral marcado pela atuação do Poder Judiciário e de órgãos de controle fiscalizador das candidaturas redundam em excessiva judicialização das contendas eleitorais. Diante de um modelo que prezou ao longo de sua história pela estabilidade e segurança dos prélios, encontramos-nos em um momento de insegurança jurídica e política, devido ao grande número de processos da matéria em trâmite no país.

É oportuno dizer que a responsabilidade por essa judicialização não recai apenas nos modelos de governança propostos; argumenta-se, pelo contrário, que o excesso de fiscalização

justifica-se pelo histórico de abuso de poder econômico e político praticado pela própria classe política. Apesar de essa afirmação possuir argumentos relevantes, devemos nos atentar para o fato de que a Justiça Eleitoral foi fundada sob os auspícios de evitar a ilicitude nas eleições (OLIVEIRA, 2010, p. 101), mas diante de situações concretas, utilizou-se do mesmo paradigma para tolher direitos políticos sem se utilizar de justificativas concretas (PEREIRA, 2013, p. 2). Ocorre que a *accountability* eleitoral não deve buscar apenas a transparência das informações prestadas pelos candidatos, mas otimizar sua relevância para a realização de um escrutínio justo.

Conforme apontado pela pesquisa realizada, dois dos efeitos do sistema de lista fechada pós-ordenada são a individualização das candidaturas e o aumento da competição intrapartidária. Argumentamos ao longo do estudo que, tal sistema, aliado a um modelo de governança que prima pela fiscalização das candidaturas, propicia o aumento da judicialização, tornando as eleições custosas e permitindo a insegurança jurídica das candidaturas.

Apesar das conclusões apontadas, compreendemos que o sistema eleitoral não deve se adequar ao modelo de governança utilizado. Este último deve, contudo, promover diálogo com os institutos da lista fechada pós-ordenada, com o fito de minimizar seus potenciais efeitos.

Portanto, enquanto a lista fechada pós-ordenada incentiva a individualização das candidaturas, o modelo de governança pode criar estruturas para centralizar o controle das eleições nas instituições partidárias. Tais agremiações podem possuir maior responsabilidade nos processos de alistamento eleitoral, impedindo que candidatos com eventuais inelegibilidades possam concorrer, e na prestação de contas, incentivando o controle partidário nas contas apresentadas pelos candidatos. Tais sugestões devem estar acompanhadas de revisão na estrutura partidária, impedindo a formação de instâncias autoritárias no seio dessas agremiações e incentivando, inclusive, a eficácia desse controle.

A reestruturação da governança como contrabalanceamento dos efeitos negativos do sistema eleitoral torna aquele instituto elemento necessário para o debate sobre eventuais reformas

políticas, pois ele é responsável por garantir estabilidade e segurança jurídica às eleições. O sistema eleitoral visa a garantir a legitimidade da representação popular mediante eleições, enquanto que a governança tem como finalidade garantir o funcionamento dos institutos escolhidos pelo sistema. Dessa forma, a governança não pode estar em descompasso ou mesmo estimular os efeitos negativos desse sistema.

As propostas de reforma política devem primar pela discussão sobre a representatividade e governabilidade do sistema a ser adotado. Contudo, tais projetos necessitam adequar o modelo de governança para essa nova realidade, sendo instrumentos propícios para contrabalancear determinadas distorções que o sistema pode causar.

## Referências

AVRITZER, L. Governabilidade, sistema político e corrupção no Brasil. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 15-42.

BIGNOTTO, N. Corrupção e Opinião Pública. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 15-42.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Altera as leis nº 9.504 de 30 de setembro de 1997, nº 9.096 de 19 de setembro de 1995 e nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Presidência da República: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF, 29, set. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm)>. Acesso em: 12 abr. 2017.

BRASIL. *Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Presidência da República: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF, 30, jul. 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm)>. Acesso em 12 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. *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. Presidência da República: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF, 20, set. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em: 12 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Presidência da República: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF, 01, out. 1997. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm)>. Acesso em: 12 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. *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 providência. Presidência da República: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF, 21, mai. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm)>. Acesso em: 12 abr. 2017.

MARCHETTI, Vitor. Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 51, n. 4, 2008, p. 865-893. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Brasil.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The comparative study of electoral governance: introduction. *International Political Science Review*, v. 23, n. 1, p. 5-27, 2002.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. *Controle das eleições: virtudes e vícios do modelo constitucional brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PEREIRA, R. Direito Eleitoral contra o inimigo. *Em Debate*, Belo Horizonte, v. 5, n. 4, p.26-30, Out. 2013. Disponível em: <<http://www.opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/Rodolfo%20Viana.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lexikon, 2012.

SALGADO, Eneida Desiree. O sistema eleitoral brasileiro. In: \_\_\_\_\_ (Coord.). *Sistemas eleitorais: experiências ibero-americanas e características do modelo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999.

ZAULI, Eduardo Meira. Justiça Eleitoral e judicialização das eleições no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 102. p. 255-289, jan./jun. 2011.

ESTUDOS ELEITORAIS

**DO EFEITO CONFISCATÓRIO DA  
MULTA PREVISTA NO ART. 23,  
§ 3º, DA LEI Nº 9.504/1997 –  
DA OFENSA AO ART. 150, IV,  
DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL  
BRASILEIRA**

MARIA STEPHANY DOS SANTOS





DO EFEITO CONFISCATÓRIO DA MULTA  
PREVISTA NO ART. 23, § 3º, DA LEI  
Nº 9.504/1997 - DA OFENSA AO ART. 150, IV,  
DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA<sup>1</sup>

THE CONFISCATORY EFFECT OF THE  
FINE EXPECTED IN ART. 23, § 3º OF LAW  
N. 9.504/1997 - OFFENSE TO ART. 150, IV, OF  
THE BRAZILIAN FEDERAL CONSTITUTION

MARIA STEPHANY DOS SANTOS<sup>2</sup>

## RESUMO

Trata de doações em campanhas eleitorais, analisando o tema da vedação ao confisco instituído pela Constituição Federal com o objetivo de ensejar reflexão sobre a multa prevista no art. 23, § 3º, da Lei nº 9.504/1997. Descreve a natureza e aplicabilidade da multa confiscatória no âmbito eleitoral. Com base em precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF), conclui-se pelo efeito confiscatório e desarrazoado da multa aplicada sem a devida análise do caso concreto dos doadores e das consequências desproporcionais ao seu direito político passivo.

**Palavras-chave:** Doação eleitoral. Extrapolação. Multa confiscatória. Vedação. Inelegibilidade.

## ABSTRACT

This article deals with donations in electoral campaigns, analyzing the issue of the fence to confiscation instituted by the Federal Constitution with the purpose of provoking a reflection on the fine

<sup>1</sup> Artigo recebido em 18 de abril de 2017 e aprovado para publicação em 3 de junho de 2017.

<sup>2</sup> Membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/PE (2017). Participante no grupo de pesquisa Observatório de Financiamento Eleitoral - Eleições 2016, do Instituto Brasileiro de Direito Político.

expected in art. 23, § 3, of Law n. 9.504/1997. It describes the nature and applicability of the confiscatory fine in the electoral scope. Based on precedents of the Federal Supreme Court (STF), it concludes by the confiscatory and unreasonable effect of the fine applied without due analysis of the concrete case of the donors and its consequences disproportionate to their passive political right.

**Keywords:** Electoral donation. Extrapolation. Confiscatory fine. Fence. Ineligibility.

## 1 Introdução

As doações eleitorais têm exercido papel fundamental no desenvolvimento das campanhas eleitorais. Alguns desses recursos foram proibidos após o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650, com base no qual não mais se permitiu que pessoas jurídicas contribuíssem financeiramente para campanhas eleitorais. Para as eleições de 2016 e seguintes, apenas se permitiram doações de pessoas físicas.

As doações nesse viés passam pelo crivo do limite de 10%, ou seja, a pessoa física só pode doar até o montante de 10% de sua renda bruta auferida no ano anterior. Se acaso o valor doado ultrapassar esse percentual, a legislação eleitoral preconiza duas sanções: a) multa de cinco a dez vezes o valor que ultrapassar; e b) inelegibilidade durante o período de oito anos.

Nesse caminho, analisa-se o tema da vedação ao confisco instituído pela Constituição Federal e o entendimento jurisprudencial, atrelando tal perspectiva à multa prevista no art. 23, § 3º, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Por fim, avaliam-se a multa prevista no mencionado instrumento normativo, o seu rito e a sua aplicabilidade bem como a inelegibilidade de que trata a alínea *p* do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

## 2 Aspectos gerais

Antes de adentrar o cerne da temática deste artigo, é necessário descrever algumas questões práticas procedimentais. Como é sabido, no ano de 2015, o Supremo Tribunal Federal apreciou a ADI nº 4.650, que vedou o financiamento de pessoas jurídicas seja a campanhas eleitorais, seja a partidos políticos, seja a coligações. Assim, a partir da eleição de 2016, as doações só puderam ser realizadas por pessoas físicas.

As doações desse tipo passam pelo crivo do limite de 10%, ou seja, a pessoa física pode doar apenas o montante de 10% de sua renda bruta auferida no ano anterior. Assim, caso esse valor doado

ultrapasse esse percentual, o doador arcará com as seguintes consequências: *a) multa de cinco a dez vezes o valor que ultrapassar; e b) inelegibilidade durante o período de oito anos.*

Frise-se que toda campanha eleitoral com escopo na transparência e, principalmente, na moralidade exige, após o término do pleito eleitoral, o dever de prestar contas (dos candidatos). Nas eleições de 2016, após o primeiro turno, realizado em 2 de outubro, as prestações de contas finais deveriam ser prestadas à Justiça Eleitoral até 1º de novembro. Nas cidades em que ocorreu segundo turno, realizado em 30 de outubro, o prazo para envio era até o dia 19 de novembro, com a apresentação da movimentação financeira de ambos os turnos. É bom salientar que nesse interregno, compreendido do período de registro de candidatura (15 de agosto) até o primeiro turno (2 de outubro), os partidos políticos, as coligações e os candidatos foram obrigados a entregar à Justiça Eleitoral contas parciais das movimentações financeiras, entre os dias 9 e 13 de setembro.

Em outras palavras, o dever de prestar contas garante a hígidez e a normalidade das eleições, sendo fundamental que haja a declaração de gastos, de ganhos e de toda a contabilização formal, a fim de afastar possíveis abusos e desequilíbrios nas eleições<sup>3</sup>. É importante enfatizar que a eleição de 2016 foi a primeira com limites de gastos fixados pelo TSE, com o objetivo de garantir verdadeira isonomia financeira aos candidatos no pleito eleitoral<sup>4</sup>. Dessa forma, se esses gastos não pudessem ser contabilizados e fiscalizados pela Justiça Eleitoral, haveria desequilíbrio, bem como transgressão à legalidade.

<sup>3</sup> “Recurso Eleitoral nº 84-05.2015.6.13.0034 Procedência: 35ª Zona Eleitoral de Belo Horizonte/MG Recorrente: Theresa Christina Calonge de Sá Mattos Recorrido: Ministério Público Eleitoral Relator: Juiz Maurício Pinto Ferreira Recurso Eleitoral. Representação. Doação de recursos acima do limite legal. Pessoa Física. [...] Entendimento já apascentado nos tribunais, o de que jantares de campanha são sempre considerados doação. Incontroverso o fato de que houve, objetivamente, doação a maior. Sobre o cômputo do excesso, justificada a aplicação da multa por pertinente. Recurso a que se nega provimento. ACORDAM os Juízes do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, em rejeitar as preliminares e em negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Relator. Belo Horizonte, 1º de março de 2016. Juiz Maurício Pinto Ferreira Relator”. (TRE/MG: RE nº 84-05, rel. Maurício Pinto Ferreira, julgado em 1º.3.2016. Publicado no *DJE* de 14 mar. 2016)

<sup>4</sup> “Art. 18. Os limites de gastos de campanha, em cada eleição, são os definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral com base nos parâmetros definidos em lei.” (Redação dada pela Lei nº 13.165/2015).

O atual presidente do TSE, Ministro Gilmar Mendes, constituiu o Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral, que é formado por vários órgãos de fiscalização do Estado – Tribunal de Contas da União, Receita Federal do Brasil, Ministério Público Federal, Departamento de Polícia Federal, tribunais regionais eleitorais, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – e viabilizou o cruzamento de dados das pessoas que realizaram doações às campanhas eleitorais identificando o CPF/CNPJ dos doadores e fornecedores<sup>5</sup>.

Após o crivo de análise das prestações de contas, caso haja alguma incongruência entre o valor destinado e o percebido (bruto), a Justiça Eleitoral ajuizará demanda (representação) com escopo no art. 23 da Lei nº 9.504/1997. A referida ação obedecerá ao rito procedimental insculpido no art. 22 da LC nº 64/1990 e deverá ser proposta no domicílio do doador. Essa competência é relativa, e a alteração do domicílio do doador, posterior ao ajuizamento da representação, não altera a competência do juízo<sup>6,7</sup>.

Havia divergência jurisprudencial acerca do instituto da decadência e do ajuizamento dessa representação, tendo em vista que a legislação eleitoral é omissa. Porém a construção jurisprudencial fixou prazo improrrogável de 180 dias, a contar da diplomação, nas eleições de 2016, marco-limite para a realização da diplomação até o dia 19 de dezembro, para que fosse possível o ajuizamento de ações que possuíssem como causa de pedir a transgressão ao art. 23

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Outubro/tecnicos-do-tcu-e-do-tse-identificam-mais-indicios-de-irregularidades-de-doacoes-e-fornecedores>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

<sup>6</sup> “CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. REPRESENTAÇÃO POR EXCESSO DE DOAÇÃO PARA CAMPANHA ELEITORAL. MUDANÇA DE DOMICÍLIO DA EMPRESA REPRESENTADA. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 87 DO CPC. SÚMULA 33 DO STJ. CONFLITO CONHECIDO E DECLARADO COMPETENTE O JUÍZO SUSCITADO DA 15ª ZONA ELEITORAL. A alteração do domicílio do doador, posterior ao ajuizamento da representação, não autoriza a modificação da competência do juízo, consoante dispõe o artigo 87 do Código de Processo Civil. A partir do novo entendimento da Corte Superior Eleitoral (Rep 981-40), passou a ser territorial o critério de fixação da competência para processar e julgar as representações por doações acima do limite legal. Assim, sendo de natureza relativa, o juízo suscitado não poderia declarar de ofício a sua incompetência, conforme entendimento jurisprudencial consolidado pela Súmula 33 do STJ. Declarado competente o Juízo suscitado da 15ª ZE.” (TRE/DF: CC 340-57, rel. Leila Cristina Garbin Arlanck, julgado em 17.7.2013. Publicado no *DJE* de 19 jul. 2013, p. 4).

<sup>7</sup> “A *perpetuatio jurisdictionis* impõe a inalterabilidade da competência, a qual, uma vez firmada, deve prevalecer durante todo o curso do processo.” In: CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Direito intertemporal e o novo Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 34.

da Lei nº 9.504/1997<sup>8</sup>. Contudo, a partir da Minirreforma Eleitoral (Lei nº 13.165/2015), afastando qualquer tipo de controvérsia (seja jurisprudencial, seja doutrinária), o Ministério Público Eleitoral pode ajuizar representação até 31 de dezembro de 2017.

A ritualística processual eleitoral para apreciação de casos que ultrapassam a limitação legal de 10% segue as seguintes diretrizes:

- a. representação eleitoral no domicílio do respectivo doador, não sendo possível o seu processamento em outra circunscrição;
- b. expedição do mandado de citação para apresentação de defesa no prazo de cinco dias;
- c. envio do processo ao Ministério Público Eleitoral (MPE) depois da apresentação da defesa;
- d. apresentação das alegações finais;
- e. sentença.

Depois de todo o transcurso processual e se os pedidos formulados na inicial forem julgados procedentes, transitando em julgado o processo, o doador deve efetuar o pagamento da multa à Justiça Eleitoral (5 a 10 vezes o valor que exceder o limite percentual de 10%) no prazo de 30 dias, no qual ainda poderá requerer o parcelamento em até 60 vezes, conforme se extrai do art. 11, § 8º, inciso III, da Lei nº 9.504/1997. Frise-se que a cobrança de multas eleitorais obedece à Resolução nº 21.975, de 16 de dezembro de

<sup>8</sup> “ELEIÇÕES 2014 - [...] 1 O Tribunal Superior Eleitoral consolidou o entendimento de que deve ser obedecido o prazo decadencial de 180 dias, contados da diplomação dos eleitos, para a propositura de representação por doação acima do limite, e não para a citação do representado. 2. Não há falar em prejuízo à defesa por inexistência de documentos hábeis a comprovar eventual divergência no valor da doação, tendo em vista que o fim do prazo de 180 dias para conservação de documentos relativos à prestação de contas de campanha, previsto no art. 32 da Lei nº 9.504/1997, refere-se à guarda da documentação pelos candidatos e partidos, não pelo doador, a quem é dirigida a representação. - PEDIDO QUE SE RESTRINGE, NO MÉRITO, À REDUÇÃO DA MULTA APLICADA - IMPOSSIBILIDADE DE SE ESTABELECEER VALOR ABAIXO DO MÍNIMO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA, CONFORME PLEITEADO - INEXPRESSIVIDADE DA QUANTIA DOADA EM EXCESSO NO CONTEXTO DE UMA ELEIÇÃO DE NÍVEL NACIONAL - CARGO DE DEPUTADO FEDERAL - PERCENTUAL POUCO ACIMA DO LIMITE PERMITIDO - REDUÇÃO DA PENALIDADE PECUNIÁRIA PARA O SEU MÍNIMO LEGAL (ART. 81, § 2º, DA LEI Nº 9.504/1997) - SANÇÃO PROPORCIONAL E SUFICIENTE PARA REPRIMIR O ILÍCITO - PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO.” (TRE/SC: *RDJE* nº 11868, rel. Davidson Jahn Mello, julgado em 29.10.2015. Publicado no *DJE* de 11 nov. 2015).

2004, e que as sanções não satisfeitas dentro do prazo de 30 dias do trânsito em julgado são registradas no livro de multas eleitorais, sendo constituída a certidão de dívida ativa do doador, que será remetida administrativamente à Procuradoria da Fazenda Nacional (PFN), conforme se extrai da Nota nº 102/2013 desse órgão, que realizará a referida cobrança.

Com base na Portaria Conjunta RFB/PGFN nº 550, de 11 de abril de 2016, o pedido de parcelamento das multas eleitorais não pode mais ser realizado no *site* da PFN. O doador multado deve se dirigir à Receita Federal para fazê-lo. Ainda, de acordo com a Súmula-TSE nº 56, “a multa eleitoral constitui dívida ativa de natureza não tributária, submetendo-se ao prazo prescricional de 10 (dez) anos, nos moldes do art. 205 do Código Civil”. O não pagamento de qualquer tipo de multa eleitoral enseja a impossibilidade de obter quitação eleitoral, pressuposto inerente ao registro de candidatura e imprescindível para diversas questões particulares.

### **3 Do princípio da proibição de confisco na Constituição Federal – Da multa do art. 23, § 3º, da Lei nº 9.504/1997**

Antes de aprofundar no estudo do princípio em comento, deve-se entender a razão de todo o instituto que inviabiliza a referida confiscação para, assim, compreender a multa eleitoral (art. 23, § 3º) e seu contexto confiscatório. O art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN) registra o seguinte conceito: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. Portanto, o legislador, no uso de suas atribuições legais, seguindo os parâmetros constitucionais, elabora normas jurídicas que, segundo Paulo de Barros Carvalho (1988, p. 88), são proposições deônticas mediante as quais se imputa uma consequência a um antecedente ou suposto.

Em outras palavras, vê-se a norma no campo estático, que compreende apenas a escrita no seu contexto; enquanto, no campo

dinâmico, analisa-se sua aplicabilidade no campo fático. Assim, Carvalho (1998) entende que as normas que instituem os tributos na verdade nada mais fazem que antever o acontecimento de um fato. Com substrato no direito privado, dá-se nomenclatura ao amoldamento da conduta (fato) à norma abstrata de subsunção, e, na seara tributária, nasce assim o fato imponível.

Com escopo nos arts. 5º, inciso II<sup>9</sup>, e 150, inciso I<sup>10</sup>, da Constituição Federal de 1988, impõe-se a necessidade de lei que preconize o tributo<sup>11</sup>. O art. 3º, em consonância ao princípio da tipicidade tributária, e o art. 114<sup>12</sup>, ambos do CTN, exigem a definição do fato que seja suficiente para o nascimento da obrigação tributária.

Do conceito de *tributo* extraído do CTN (art. 3º), observa-se que não se pode criar ou instituir tributo com a finalidade de sancionar ato ilícito, não se pode desencadear consequências tão ou mais gravosas do que as sanções penais (BALEEIRO, 2010, p. 911). Os tributos não podem exceder à força econômica do contribuinte. A questão limiar é: por que o cidadão deve dar uma parte de sua propriedade para o Estado?

Há priscas eras, sem definição concreta do instituto do tributo, a sociedade, no período dos filósofos gregos pré-socráticos, baseava-se no estudo da metafísica, sem dar a devida importância ao referido instituto. Martins (2005, p. 165), corroborando esse contexto, conclui que o desinteresse dado à matéria decorria da aceitação como fato natural da sociedade de entregar uma parte de

<sup>9</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; [...].”

<sup>10</sup> “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça; [...].”

<sup>11</sup> Nessa toada, o princípio da legalidade auferiu aspectos de unanimidade com o advento do movimento racionalista. O princípio mencionado exprime a ideia de que a lei é um ato supremo e preponderante sobre qualquer direito de outra natureza. Pressuposto da certeza e da segurança do Estado de direito, a legalidade assegura que somente a lei, como norma representativa da vontade popular, pode criar fatos jurídicos, deveres e sanções.

<sup>12</sup> “Art. 114. Fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência.”

sua propriedade privada ao Estado e aos governantes, uma vez que estes eram considerados delegados dos deuses.

Existe uma corrente doutrinária que enxerga no tributo, especialmente no imposto, uma limitação ao direito de propriedade, com efeito de expropriação parcial (DE LA GARZA, 1982, p. 288). Nota-se que o princípio do não confisco resguarda o direito de propriedade, em sentido lato, mas não assegura a igualdade (BALEEIRO, 2010, p. 913).

Apesar de o Estado não poder abster-se da realização dos serviços públicos, não se pode utilizar da atividade arrecadatória com o objetivo de suprimir o direito de propriedade do cidadão, prerrogativa constitucional. A terminologia de *propriedade* encontra amparo na própria liberdade (BURDEAU, 1976, p. 375). Assim explica John Locke (1963, p. 20): “cada homem tem uma propriedade em sua própria pessoa; a esta ninguém tem qualquer direito senão ele mesmo”. Arendt (2004, p. 122-123) ensina que a propriedade, de certo, congrega atividade inerente ao seu processo vital. Locke (1963, p. 20), por sua vez, diz que a propriedade é uma vertente inexorável da própria condição de vida humana.

Nesse caminho, a busca do Estado para o alcance do interesse público primário não pode ter por base o confisco nas relações com o cidadão. Além do que, é necessário manter a dignidade humana – fundamento constitucional – em relação à qualidade de vida do contribuinte. O conceito de *dignidade da pessoa humana* não existiu sempre, mas foi composto paulatinamente, fruto de diversas circunstâncias históricas, concretizando um dos principais direitos para a espécie humana. Cada homem é um ser único, sem possibilidade de haver outro igual a ele, e sua singularidade deve ser protegida, bem como favorecido seu desenvolvimento segundo seu livre arbítrio; daí advém a ligação entre a dignidade da pessoa humana e a liberdade (COMPLAK, 2006, p. 72).

Nesse contexto, no intuito de enaltecer o preceito da dignidade da pessoa humana, Martins (2001, p. 178-179) assim desanuviava a questão:

Se a soma dos diversos tributos incidentes representa carga que impeça o pagador de tributos de viver e se desenvolver, estar-se-á perante carga geral confiscatória, razão pela qual todo o sistema terá que ser revisto, mas principalmente aquele tributo que, quando criado, ultrapasse o limite da capacidade contributiva do cidadão. Há, pois, um tributo que, quando criado, ultrapasse o limite da decorrencial. A meu ver, a Constituição proibiu a ocorrência dos dois, como proteção ao cidadão.

O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a matéria sobre os limites constitucionais do poder de tributar em relação ao princípio constitucional da não confiscação, assentou o seguinte entendimento:

[...] A identificação do efeito confiscatório deve ser feita em função da totalidade da carga tributária, mediante verificação da capacidade de que dispõe o contribuinte – considerado o montante de sua riqueza (renda e capital) – para suportar e sofrer a incidência de todos os tributos que ele deverá pagar, dentro de determinado período, à mesma pessoa política que os houver instituído (a União Federal, no caso), condicionando-se, ainda, a aferição do grau de insuportabilidade econômico-financeira, à observância, pelo legislador, de padrões de razoabilidade destinados a neutralizar excessos de ordem fiscal eventualmente praticados pelo Poder Público [...] (ADC-MC nº 8, rel. Min. Celso de Mello).

Esse princípio confere ao contribuinte a observância da preservação da dignidade da pessoa humana, haja vista ser premente a necessidade da garantia do mínimo vital ao homem, ou seja, esse princípio exige que o tributo não seja muito elevado, a fim de que não impeça a continuidade das atividades empresariais ou de que leve o contribuinte a se desfazer de seus bens para efetuar o pagamento das exações<sup>13</sup>.

Nesse sentir, observa-se que a criação de tributos que possuam alíquota, base de cálculo desarrazoada, incorrerá em nítido confisco ao contribuinte – apesar de que esse pressuposto não alcança a literalidade da confiscação, a julgar pelo subjetivismo empregado

<sup>13</sup> Nesse contexto, observa-se que se trata de uma garantia absoluta inerente ao Estado democrático de direito e que deve ser resguardada.

à palavra “confisco”<sup>14</sup> –, sendo seu alcance palpável só na análise do caso concreto<sup>15</sup>. Dessa forma, no intuito de preservar diversos direitos fundamentais do brasileiro, o constituinte originário consagrou a impossibilidade da instituição de tributos com efeitos confiscatórios a fim de assegurar os direitos fundamentais integradores da dignidade da pessoa humana, e tal garantia deve ser preservada sob o contexto da impossibilidade do retrocesso dos direitos fundamentais.

O art. 23, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 é, por excelência, norma sancionadora que imputa àqueles que ultrajarem o limite estabelecido às doações realizadas nas campanhas eleitorais, qual seja, 10 %, o pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso. É bom ressaltar que a referida limitação é imposta tão somente às doações destinadas às campanhas eleitorais, pois os partidos políticos também podem receber doações de pessoas físicas, mas não há um percentual instituído na legislação eleitoral, conforme se extrai do art. 39 e seguintes da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Escudado nesse sólido embasamento, é perceptível que a imposição de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia que exorbita o limite de 10% é sobremaneira confiscatória, haja vista que não se leva em consideração toda a conjuntura econômica do cidadão que optou por realizar a doação. Sem olvidar que a aplicação da mencionada reprimenda ocasiona uma egressão da prática (doações) nos pleitos futuros, isto é, no momento que alguém realiza a doação acima dos limites impostos pela legislação eleitoral e recebe a “punição”, não terá mais interesse em realizar qualquer tipo de financiamento às campanhas eleitorais. Isso é problemático.

O cerne dessa questão gira em torno da exorbitância cobrada a título de “restauração” da norma estiolada. Não há parâmetros

<sup>14</sup> “Trata-se, na realidade, de um conceito aberto, a ser utilizado pelo juiz, com apoio em seu prudente critério, quando chamado a resolver os conflitos entre o poder público e os contribuintes.” In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Voto do rel. Min. Celso de Mello, em 23.4.2013, Segunda Turma. *DJE* de 28 jun. 2013.

<sup>15</sup> STF: ADI nº 2.010 MC/DF, rel. Min. Celso de Mello, julgado em 30.9.1999, órgão julgador: Tribunal Pleno. “[...] ADI nº 790/DF (RTJ 147/921). A tributação confiscatória é vedada pela Constituição da República.”

normativos objetivos capazes de auferir o efeito confiscatório que incidirá sobre o transgressor, mas a prática revela que a referida norma traz consigo um nítido efeito confiscatório. Exemplificando, um montante declarado pelo cidadão no ano-base de 2009/exercício de 2010 no total de R\$21.126,56 viabilizaria a doação de até R\$2.112,65, mas, *in casu*, houve a doação no valor de R\$5 mil, dos quais R\$2.887,35 ultrapassaram o limite de 10%, sendo-lhe aplicado o patamar mínimo de 5 vezes o excedente, o que totalizaria uma multa de R\$14.436,75, ou seja, 68,3% do valor declarado no ano-calendário 2009/exercício de 2010. Em termos ainda mais práticos, uma única doação culminou em quase 9 meses dos proventos recebidos pelo doador, haja vista que, levando em consideração o montante declarado, ele percebia mensalmente o *quantum* de R\$1.760,54. Assim, percebe-se claramente o efeito confiscatório da multa sobre os bens do doador, o que é inadmissível segundo os parâmetros constitucionais.

A multa inculpada no art. 23, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, sem nenhuma análise factual, principalmente no que tange aos valores declarados, leva à confiscação do patrimônio adquirido pelo doador no ano anterior às eleições objeto da doação, em total ofensa ao art. 150, IV, da Constituição Federal.

#### **4 Da impossibilidade da existência de tributo ou multa com efeito confiscatório no ordenamento jurídico brasileiro – Do entendimento jurisprudencial**

Enaltecendo o viés inculpado no tópico anterior, denota-se que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, tenciona-se a impossibilidade de instituição pelos entes federativos de tributos com efeito confiscatório. De maneira elucidativa, Sacha Calmon (2001, p. 246) aduz: “Quando o tributo, digamos o IPTU, é fixado em valor idêntico ao do imóvel tributado, ocorre o confisco através do tributo. Quando o IR [imposto de renda] consome a renda inteira que tributa, dá-se o confisco”.

Nesses termos, os entes federativos se valem da prerrogativa dada pela Constituição para arrecadar fundos para os cofres públicos por meio dos tributos. Porém, exorbitam tais privilégios na medida em que mascaram o confisco com o nome de exação, sendo um confisco por intermédio do tributo<sup>16</sup>. O Supremo Tribunal Federal ampliou essa característica de confiscação às multas; este foi o entendimento consignado a partir dos julgamentos da ADI nº 551/RJ e na ADI nº 1.075-MC/DF<sup>17</sup>.

No caso, a proibição constitucional da vedação ao confisco no tributo, por meio da construção jurisprudencial e da fomentação doutrinária, foi estendida ao instituto da multa, pois, mesmo que ocorra a transgressão ao parâmetro normativo, o sujeito passivo, que receber a aplicação da multa não pode ser punido de forma desmesurada, atingindo patamar astronômico, sob pena de se estar diante de notório confisco, o que é vedado<sup>18</sup>.

Apesar de ser esse o entendimento do STF, há doutrinadores que tergiversam sobre a aplicabilidade do não confisco à multa. Como exemplo, o doutrinador Hugo de Brito Machado argumenta que, ao vedar a aplicação desse efeito nas multas, dar-se-ia ensejo ao cometimento de mais ilícitos, pois teriam a garantia da vedação ao confisco e à maioria dessas multas; teriam o viés educacional<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> STF: AI nº 727.872/RS, rel. Min. Joaquim Barbosa, julgado em 29.9.2011. *DJE* nº 192, divulgado em 5.10.2011, publicado em 6.10.2011.

<sup>17</sup> “AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. TRIBUTÁRIO. MULTA PUNITIVA. VEDAÇÃO DE TRIBUTAÇÃO CONFISCATÓRIA. ART. 3º DA LEI 8.846/94. ADI 1.075-MC/DF. EFICÁCIA ERGA OMNES DA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO IMPROVIDO. I - É aplicável a proibição constitucional do confisco em matéria tributária, ainda que se trate de multa fiscal resultante do inadimplemento pelo contribuinte de suas obrigações tributárias. Precedentes. II - Eficácia *erga omnes* da medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade, conforme disposto no art. 11, § 1º, da Lei 9.868/99. III - Inexistência de novos argumentos capazes de afastar as razões expendidas na decisão ora atacada, que deve ser mantida. IV - Agravo regimental improvido.” (STF: AI nº 482.281/SP, rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma. *DJE* nº 157, divulgado em 20.8.2009, publicado em 21.8.2009, ement. v. 02370-07).

<sup>18</sup> STF: RE nº 833.106/GO, rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 25.11.2014, Primeira Turma. *DJE* nº 244, divulgado em 11.12.2014, publicado em 12.12.2014.

<sup>19</sup> Conferência proferida em Congresso da Academia Brasileira de Direito Tributário, em São Paulo, em 10.11.2000. Disponível em: <[121](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&e src=s&source=web&cd=6&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwicubfX5J3MAhVKE5AKHR3NBu wQFgg4MAU&url=http%3A%2F%2Fwww.agu.gov.br%2Fpage%2Fdownload%2Findex%2Fid %2F892481&usq=AFQjCNE0-PzQtjzXB5oMNYgfySUV7bjg5w&bvm=bv.119745492,d.Y2l>. Acesso em: 20 abr. 2016.</p></div><div data-bbox=)

Contudo, seguindo o entendimento majoritário, alicerçado pelo órgão de cúpula do Poder Judiciário, o STF, é factível que as multas eleitorais não podem ser rechaçadas de tal entendimento. Mantê-lo afastado da multa do art. 23, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 é estiolar sobremaneira a supremacia da Constituição, bem como o Estado democrático de direito, que veda o confisco do patrimônio daqueles que praticam doações acima do percentual permitido.

## 5 Da multa do art. 23, § 3º, da Lei nº 9.504/1997

O financiamento dos partidos sempre terá uma cadeira cativa no banco das discussões, pois denota um tema de grande relevância nas sociedades democráticas. Realizando-se análise histórica do desenvolvimento dos partidos, vê-se que, com o avanço e o desenvolvimento das entidades partidárias, as campanhas tornaram-se cada vez mais custosas. De início, tinha-se a conquista do eleitorado por meio de propostas menos robustas, como a utilização de panfletos simples com a exposição de uma cadeia ideológica; hodiernamente, com o avanço da tecnologia, os custos estão calcados na busca incessante do eleitorado no mundo além do contato físico (SANTANO, 2014, p. 11).

Portanto, há um liame tênue entre os partidos e o financiamento nos pleitos eleitorais, que passa a ser mais custoso com o aumento do corpo eleitoral. Ana Claudia Santano (2014, p.11) elenca que os partidos, numa perspectiva histórica, ganharam destaque na observância da utilização de dinheiro para custear as atividades ordinárias e extraordinárias. Assim, atualmente, poder-se-ia afirmar que é falacioso abordar política excluindo financiamento.

Há, na construção das entidades partidárias, quatro estágios (SANTANO, 2014, p. 11)<sup>20</sup> de desenvolvimento que envolvem a sociedade civil e, principalmente, o Estado. Essa evolução se deu com

<sup>20</sup> Dos partidos de quadros, passou-se aos partidos de massa, que se baseia na estruturação do voto popular, na integração e na mobilização da massa de cidadãos “com um perfil mais popular, uma maior capacidade de agregar vontades, bem como criar novas maneiras de arrecadar recursos econômicos, e assim poder competir com a elite, antes ocupante hegemônica do Estado” (SANTANO, 2014, p. 11). Com o passar dos anos, os partidos de massa tornaram-se inoperantes, passando à existência dos partidos *catch-all*, que são aquelas entidades partidárias mais custosas na forma de fazer política.

o próprio desenvolvimento das sociedades democráticas. Nota-se que os partidos se foram incorporando aos poucos no cenário político e ganharam respaldo com o efetivo aumento do corpo eleitoral, isto é, da universalização do sufrágio, idealização seguida nos países que adotaram as formas de governo representativo. A jurista Mariza Crasto Pugliesi (2006, p. 39), corroborando esse entendimento, assevera:

Mesmo que a expressão já fosse antes utilizada, apenas se pode falar em partidos políticos quando a política moderna se configura em termos de participação eleitoral alargada, ou seja, se torna competitiva e quando os cargos de representação e de governo passam a ser atribuídos através da consulta eleitoral.

Os partidos políticos constituem uma entidade formada pela livre associação de pessoas cujas finalidades são assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defesa aos direitos fundamentais (GOMES, 2010, p. 77).

A Carta Magna de 1988 enaltece sobremaneira a importância dos partidos políticos. De acordo com seu art. 14, § 3º, a filiação partidária constitui um dos requisitos para a candidatura aos pleitos eleitorais, no pressuposto das condições de elegibilidade. No art. 17, por sua vez, tem-se a liberdade de criação e de autodeterminação dos partidos. O Estado, portanto, está constitucionalmente proibido de interferir de forma direta nas entidades partidárias.

Nesse caminho, os partidos políticos não podem manter ou financiar as campanhas eleitorais sozinhos, por isso há necessidade de a Lei Eleitoral permitir o recebimento de doações nos pleitos eleitorais. As eleições de 2016 foram as primeiras com limites de gastos fixados pelo TSE, a fim de garantir verdadeira isonomia financeira aos candidatos<sup>21</sup>. O sistema brasileiro eleitoral impõe limite para a realização de doações de pessoas físicas às campanhas. Antes da promulgação da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, e do julgamento da ADI nº 4.650, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, era viável o financiamento das campanhas eleitorais por pessoas jurídicas.

<sup>21</sup> “Art. 18. Os limites de gastos de campanha, em cada eleição, são os definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral com base nos parâmetros definidos em lei.” (Redação dada pela Lei nº 13.165/2015).

A utilização de recursos de pessoas jurídicas sofreu restrição por meio do julgamento realizado no dia 17 de setembro de 2015. O Supremo Tribunal Federal julgou procedente em parte o pedido formulado na ADI nº 4.650,

[...] para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, vencidos, em menor extensão, os Ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes, que davam interpretação conforme, nos termos do voto ora reajustado do Ministro Teori Zavascki. (BRASIL, 2015).

Portanto, caberá ao Tribunal Superior Eleitoral regular a aplicação da nova norma e estabelecer os mecanismos de fiscalização e controle. Isto é, o fim das doações das empresas, a partir do julgamento exarado pelo STF, já surtiu efeitos para as eleições que aconteceram em 2016. A razão é clarividente, haja vista que os efeitos no julgamento seguiram a regra *ex tunc, erga omnes*, valendo a partir da publicação, que passará a dispor de seus efeitos no mundo jurídico.

Esse julgamento se deu numa tentativa de conter abusos do poder econômico nos pleitos eleitorais. Observa-se que a máxima que paira sobre as campanhas (candidaturas) é que só ganha eleição quem dispuser de riquezas, meios que possibilitem a vitória em determinado cargo. Nesse viés, é interessante relembrar casos que tiveram o mesmo fim, qual seja, a tentativa de controlar o financiamento de campanhas, por exemplo, Watergate, nos EUA, e o Caso Filesa, na Espanha, que deixaram nítido que uma legislação que regula proibindo ou mitigando o acesso do dinheiro privado ao financiamento da política sem efetiva fiscalização não será exitosa (SANTANO, 2014, p. 20).

A questão não é tão simples e sempre será objeto de discussão, pois, numa sociedade ativa que dispõe da democracia liberal, “há necessidade que as empresas participem do jogo democrático?” (SANTANO, 2014, p. 15). Afirma a autora:

[...] não é factível querer afastar os partidos dos recursos alheios. O dinheiro procedente de doações privadas sempre estará

presente nas finanças dessas organizações, e quanto mais duras sejam as normas proibitivas, provavelmente serão mais ineficazes. (SANTANO, 2014, p. 15).

Desse modo, a partir do novel entendimento expedido pelo STF, o art. 23 da Lei 9.504/1997 permite apenas que pessoas físicas realizem doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, limitadas a 10% dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição. Da leitura do dispositivo, questiona-se a possibilidade da realização de doações por pessoas físicas que não declararam seus rendimentos ao fisco.

Os isentos podem doar? A resposta é positiva, pois o isento de declarar imposto de renda deve ter o percentual de doação calculado com base no limite de rendimentos estipulados para a isenção. No ano de 2015, a base de cálculo anual para ter a isenção foi de R\$21.453,24, o que gira em torno de R\$1.787,77 ao mês. Dessa forma, o isento só podia doar nas eleições de 2016 até o limite de R\$2.145,32, o que correspondia a 10% do teto previsto para a isenção do imposto de renda.

Assim, para que haja liberdade democrática aos brasileiros que desejam doar dinheiro às campanhas eleitorais, podem tanto o declarante quanto o isento pessoa física efetuar a doação no montante que não ultrapasse 10% do valor declarado no ano anterior às eleições.

As doações realizadas acima do valor permitido no art. 23 da Lei nº 9.504/1997 são detectadas por meio do cruzamento das informações – efetuado pela Receita Federal do Brasil – dos doadores das campanhas, fornecidas pela Justiça Eleitoral, com o banco de dados dos contribuintes mantido por aquele órgão fazendário, conforme se extrai do art. 21, § 4º, inciso III, da Resolução nº 23.463, de 15 de dezembro de 2015<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> “A secretaria da Receita Federal do Brasil fará o cruzamento dos valores doados com os rendimentos da pessoa física e, apurando indício de excesso, comunicará o fato, até 30 de julho de 2017, ao Ministério Público Eleitoral, que poderá, até 31 de dezembro de 2017, apresentar representação com vistas à aplicação da penalidade prevista no § 2º e de outras sanções que julgar cabíveis” (Lei nº 9.504/1997, art. 24-C, § 3º).

O prazo que o Ministério Público Eleitoral possuía para propor a representação era de 180 dias, a contar da diplomação. Com o advento da Minirreforma Eleitoral, tem agora até 31 de dezembro de 2017, conforme exposto anteriormente.

A doação de quantia acima dos limites fixados nesse artigo sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso. A norma eleitoral já apresenta preceito secundário ensejando a aplicação de multa àqueles que realizarem doações acima do permitido por lei<sup>23</sup>. A celeuma é que a Constituição Federal não estabelece um limite, e o STF, por vezes, conforme exposto neste trabalho, já deliberou que a verificação do não confisco na multa só seria constatável por meio do escrutínio do caso concreto.

Assim, é necessário realizar análise prática nas eleições de 2016, por exemplo: “A” é isenta e realiza uma doação à determinada campanha, no montante de R\$3.500,00, ou seja, ultrapassou a quantia de R\$1.356,68. Nesse ínterim, será aplicada ao doador em questão multa de 5 a 10 vezes o valor que ultrapassar. Supondo que o juízo aplique o valor mínimo, “A” terá que efetuar o pagamento no montante de R\$6.783,40, o que corresponde a 31,62% da base de cálculo isenta, ou seja, “A” terá de pagar à Justiça Eleitoral pela doação que efetuou quase 32% de sua renda auferida no ano de 2015.

O caráter confiscatório chama a atenção, haja vista que quase 40% da renda bruta auferida por “A” em 2015 foi comprometida. Esse patamar fixo de multa está intrinsecamente atrelado ao confisco, instituto terminantemente vedado pelo ordenamento jurídico. Isso, é claro, sem levar em conta os valores que já foram tributados normalmente (retidos na fonte) na renda de “A” – além de toda a inflação que corrói a vida dos brasileiros –, ainda tem de dar boa parte de sua renda auferida no ano anterior, pois ultrapassou o limite insculpido na norma eleitoral.

<sup>23</sup> “A inelegibilidade referida no art. 1º, inciso I, alínea p, da LC nº 64/1990 não é sanção imposta na decisão judicial que condena o doador a pagar multa por doação acima do limite legal, mas possível efeito secundário da condenação, verificável se e quando o cidadão requerer o registro de sua candidatura, desde que presentes os requisitos exigidos” (REspe nº 388-75, Acórdão de 11.11.2014, rel. Min. Gilmar Mendes. Publicado no *DJE* de 4 dez. 2014, p. 10-11).

Ressalte-se que esse percentual fixo da multa para aqueles que ultrapassarem os 10%, sem verificar o contexto e a renda auferida por aquele que doou além do permitido, é confiscatório e no mínimo desarrazoado, devendo ser extirpado do ordenamento jurídico.

## **6 Da inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea p, da LC nº 64/1990**

A inelegibilidade tem por critério teleológico resguardar a moralidade administrativa. O princípio da moralidade, por sua vez, exige que o cidadão pautar sua atuação conforme os princípios éticos aceitáveis socialmente, estando relacionado com a ideia de honestidade e exigindo a estrita observância de padrões éticos.

Nesse diapasão, com o intuito de enaltecer ainda mais este conceito, a Constituição Federal de 1988 dispõe expressamente tal princípio. Os direitos políticos estão insculpidos nos art. 14, 15 e 16 da Carta Magna. São, portanto, direitos fundamentais e estão entrelaçados aos regimes livres, cuja existência é característica de um Estado democrático, que reconhece a participação popular ativa na vida política que influencia diretamente na formação dos seus órgãos representativos e na construção do Estado, conforme preconizava Pontes de Miranda (1967, p. 567).

Para fazer jus aos direitos políticos, é necessário realizar o alistamento perante a Justiça Eleitoral, ganhando o título de cidadão. A Constituição proibiu expressamente o alistamento de eleitores estrangeiros e, durante o período de serviço militar obrigatório, aos conscritos. Dessa forma, é possível ter o direito político ativo, que dá ensejo ao direito de votar, e o direito político passivo, que possibilita ao cidadão ser votado. O alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios aos maiores de 18 anos e facultados aos analfabetos, aos maiores de 70 anos bem como aos maiores de 16 e menores de 18 anos.

O direito político passivo ou *jus honorum* é exercitável após a devida análise de alguns requisitos, que são três: a) condições de elegibilidade; b) causas de inelegibilidade; e c) pressuposto de registro de candidatura. O atendimento desses três quesitos formam a

elegibilidade capaz de dar ao cidadão a possibilidade de ser eleito. Deve-se fazer diferenciação entre as condições de elegibilidade e a elegibilidade. As condições são pressupostos para a aparição da elegibilidade, enquanto a elegibilidade é o direito de ser votado. Entenda-se por pressupostos o suporte fático, efeitos jurídicos (COSTA, 2013, p. 67).

As condições de elegibilidade são requisitos positivos e devem ser preenchidos para ser possível o exercício da elegibilidade, enquanto as causas de inelegibilidade são requisitos negativos que afastam a viabilidade do exercício do direito político passivo. Nesse caminho, para que o cidadão exerça o seu direito político passivo, deverá preencher todas as condições de elegibilidade e não incidir em nenhuma causa de inelegibilidade.

As condições de elegibilidade estão no rol do art. 14 da Constituição Federal, que são a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição, a filiação partidária e a idade mínima, a depender do cargo. No caso dos cargos de vereador, exige-se a idade mínima de 18 anos e, com o advento da Minirreforma Eleitoral, a idade deve ser comprovada no ato de registro, ou seja, no último pleito, a partir da realização das convenções até o dia 15 de agosto de 2016, conforme preconiza o art. 11, § 2º, da Resolução nº 23.455, de 15 de dezembro de 2015, e não mais no dia da posse.

A própria Constituição estabelece algumas inelegibilidades, pois veda o exercício do *jus honorum* aos inalistáveis e aos analfabetos. Contém também um empecilho aos chefes do Poder Executivo e a quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos: só podem ser reeleitos para um único período subsequente; e para concorrerem a cargo diverso devem se desincompatibilizar seis meses antes. Nesse ínterim, ampliou-se essa inelegibilidade, no território de jurisdição do titular, ao cônjuge e aos parentes consanguíneos e afins até o segundo grau ou por adoção, os quais não podem exercer o direito político passivo; portanto, essa inelegibilidade comumente chamada de inelegibilidade reflexa, implica tornar inelegível a pessoa não detentora do poder em razão da consanguinidade. Tal proibição visa afastar o que antes era permitido no Brasil,

prefeito itinerante, com o crasso abuso econômico/político dessas candidaturas, conforme foi pacificado pelo STF no julgamento do RE nº 637.485. Essa inelegibilidade é suprimida se o candidato já for titular de mandato eletivo e for candidato à reeleição.

Com isso, o STF editou a Súmula Vinculante nº 18, para aplicar também essa inelegibilidade adquirida pelos laços sanguíneos à dissolução da sociedade ou do vínculo conjugal, no curso do mandato, o que não afasta a inelegibilidade referida no § 7º do art. 14 da Constituição Federal. Contudo, uma ressalva deve ser feita: se houver falecimento do titular no primeiro mandato, com a sucessão pelo vice-prefeito e o cônjuge supérstite construir novo núcleo familiar, não se aplica a inelegibilidade reflexa<sup>24</sup>.

A última inelegibilidade elencada pela Constituição Federal é a do militar. Vale salientar que, no momento que ele for realizar o seu registro de candidatura, não precisará comprovar a filiação partidária de um ano. A Carta, então, traz duas condições para o militar que queira exercer o seu direito político passivo: aquele que tiver menos de dez anos de serviço deverá afastar-se da atividade; mas se contar com mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passa automaticamente no ato da diplomação – nas eleições de 2016, foi dia 19 de dezembro –, à inatividade.

O § 9º do art. 14 da CF dispõe que lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e prazos de cessação correlatos. Essas outras inelegibilidades estão insculpidas na Lei Complementar nº 64/1990 e possuem o fim precípua de dar normalidade e legitimidade às eleições, para ir contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. A referida lei complementar estabelece em seu bojo inelegibilidades infraconstitucionais absolutas e relativas.

No caso em análise, objeto deste estudo, averigua-se a redação da alínea *p* do inciso I do art. 1º da referida lei complementar:

<sup>24</sup> STF: Plenário. RE nº 758461/PB, rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 22.5.2014 (repercussão geral).

Art. 1º [...]

I - [...]

p) a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral [...].

Essa inelegibilidade acarreta a impossibilidade do exercício do direito político passivo durante o período de oito anos a contar da decisão que for proferida na representação que tiver por escopo as causas de doações.

Nesse ínterim, a partir do momento que o juízo eleitoral reconhecer que a pessoa física ofereceu doação acima do limite permitido pela legislação eleitoral, que é de 10% do rendimento bruto auferido no ano anterior à eleição, incidirá, além da multa sobre o montante que ultrapassar de cinco a dez vezes o limite permitido da doação, a inelegibilidade por um período de oito anos.

As inelegibilidades elencadas na LC nº 64/1990 visam resguardar a probidade e a lisura dos pleitos eleitorais, ou seja, afastar os pretensos candidatos que não preencham os requisitos inerentes ao exercício do múnus público, pois o que está em jogo é a *res publica*, ou seja, o interesse público primário.

Contudo, veja-se que a inelegibilidade elencada na referida alínea *p* atrai uma “sanção” que exorbita a esfera pessoal e recai em direito político passivo por “benefícios” proporcionados a campanhas de terceiros. Essa inelegibilidade atinge apenas o direito político passivo, permanecendo o direito de votar<sup>25</sup>. Outrossim, deve ser observado o rito que foi seguido pela autoridade judiciária, haja vista que, para que seja possível declarar a pessoa física inelegível, o juízo eleitoral deve seguir o rito do art. 22 da LC nº 64/1990, mesmo que o ajuizamento se paute pelo art. 96 da Lei das Eleições. Nessa inelegibilidade, é dispensável a lesividade da conduta ou mesmo o benefício à campanha obtido com a doação.

<sup>25</sup> TSE: Ac. nº 22014/2004 e nº 12371/1992: a inelegibilidade atinge somente a capacidade eleitoral passiva; não restringe o direito de votar.

Nesse caminho, o TSE vem analisando cada caso concreto com acuidade. Tanto é assim que as doações que ultrapassarem o limite de 10% só serão consideradas ilegais se configurarem abuso do poder econômico, ou seja, a inelegibilidade referida na alínea *p* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990 está passando por interpretações positivas pelo egrégio Tribunal Superior Eleitoral, para que a incidência da inelegibilidade seja possível apenas se houver um clarividente abuso do poder econômico; no mais, o TSE caminha na elaboração de um norte para servir de parâmetro para esse tipo de situação. Dessa forma, a questão que fica é esta: as declarações de inelegibilidade reconhecidas antes da mudança de entendimento do TSE permanecerão, ou seguirão esses novos parâmetros estabelecidos?<sup>26</sup>

<sup>26</sup> “ELEIÇÕES 2012. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. CANDIDATO A VEREADOR. INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, INCISO I ALÍNEA *p*, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. DECISÃO COLEGIADA QUE APLICOU MULTA POR DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL SUSPENSÃO POR LIMINAR DE MINISTRO DO TSE. INELEGIBILIDADE SUSPENSÃO CONSEQUENTEMENTE. INCIDÊNCIA DO ART. 26-C DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. PROVIMENTO DO RECURSO. 1. A inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea *p*, da Lei Complementar nº 64/1990 não é sanção imposta na decisão judicial que condena o doador a pagar multa por doação acima do limite legal (art. 23 da Lei nº 9.504/1997), mas possível efeito secundário da condenação, verificável se e quando o cidadão se apresentar como postulante a determinado cargo eletivo, desde que presentes os requisitos exigidos. 2. Requisito implicitamente previsto no art. 10, inciso I, alínea *p*, da Lei de Inelegibilidade é que a condenação colegiada por doação acima do limite legal não esteja suspensa por decisão judicial, pois ‘a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito’ (art. 51, inciso XXXV, da CF/1988) [...]” (TSE: REspe nº 229-91, rel. Min. Gilmar Mendes).

“ELEIÇÕES 2014. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEPUTADO FEDERAL. INELEGIBILIDADE. EXCESSO DE DOAÇÃO. ALÍNEA *p*. REQUISITOS. TIPOS. INTERPRETAÇÃO. PARÂMETRO CONSTITUCIONAL. PROVIMENTO. REGISTRO DEFERIDO. 1. Não é qualquer tipo de doação que gera a inelegibilidade, mas somente aquelas que se enquadram como doações eleitorais (assim compreendidas as disciplinadas pela legislação eleitoral, em especial pela Lei nº 9.504/1997), que tenham sido tidas como ilegais (ou seja, que tenham infringido as normas vigentes, observados os parâmetros constitucionais), por decisão emanada da Justiça Eleitoral (são inservíveis para esse efeito, portanto, as decisões administrativas ou proferidas por outros órgãos do Poder Judiciário) que não esteja revogada ou suspensa (requisito implícito – REspe nº 229-91, rel. Min. Gilmar Mendes, *DJE*, 4.8.2014) e tenha sido tomada em procedimento que tenha observado o rito previsto no artigo 22 da LC nº 64/1990, o que exclui, por consequência, as que tenham sido apuradas por outros meios, como, por exemplo, a representação de que trata o art. 96 da Lei nº 9.504/1997. 2. No caso das doações realizadas por pessoas jurídicas, é necessário que se comprove que o candidato era dirigente da pessoa jurídica doadora ao tempo da doação, compreendendo-se como dirigente a pessoa que – a par da existência de outras – detém o poder de gerir, administrar e dispor do patrimônio da pessoa jurídica doadora. 3. No processo de registro de candidatura, não cabe reexaminar o mérito da decisão judicial que julgou ilegal a doação eleitoral, cabendo apenas verificar se foi adotado o rito do art. 22 da LC nº 64/1990, sem adentrar na análise da existência de eventuais vícios ou nulidades que teriam ocorrido no curso da representação. 4. Para definição do alcance da expressão ‘tida como ilegais’, constante da alínea *p* do Art. I, 1, da LC nº 64/1990, é necessário considerar o disposto no art. 14, § 9º, da Constituição, pois não é qualquer ilegalidade que gera a inelegibilidade, mas apenas aquelas que dizem respeito à normalidade e legitimidade das eleições e visam proteção contra o abuso do

## 7 Considerações finais

A Constituição Federal veda expressamente o confisco mediante tributo ou multa, por meio do poder fiscalizador do Estado. Essa vedação tem por fim garantir bem como enaltecer a propriedade e a dignidade da pessoa humana, por vezes no passado mitigadas.

Ocorre que a legislação eleitoral prevê, em seu art. 23, § 3º, multa àqueles que ultrapassarem 10% do rendimento anual auferido no ano anterior ao das eleições. Ou seja, contém em seu âmago um percentual fixo, o que fere frontalmente a vedação contida na Constituição e os parâmetros insculpidos nas decisões do STF, conforme se deixou assentado no julgamento da ADI nº 2.010 MC/DF.

Nesse caminho, sem considerar a afronta à dignidade da pessoa humana e à propriedade do cidadão, ainda há sanção de inelegibilidade por proibição do exercício do direito político passivo pelo período de oito anos decorrente de doação destinada a terceiros. Ou seja, não basta a matéria estar literalmente em confronto com a Constituição Federal (art. 150, inciso IV), bem como aos precedentes do STF e aos direitos fundamentais; ainda preconiza mitigação ao livre exercício do direito político passivo.

O art. 23, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, portanto, nada mais é do que um acinte aos preceitos e garantias constitucionais do cidadão, que merecem ser revistos.

## Referências

ARENDDT, Hannah. *A condição humana*. 10. ed. São Paulo: Forense, 2004.

BALEEIRO, Aliomar. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

---

poder econômico ou político. 5. Reconhecido expressamente pelas decisões proferidas na representação para apuração de excesso de doação que não houve quebra de isonomia entre as candidaturas, deve ser afastada a hipótese de inelegibilidade por ausência dos parâmetros constitucionais que a regem. Recurso provido para deferir o registro da candidatura” (TSE: RO nº 534-30, rel. Min. Henrique Neves).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF conclui julgamento sobre financiamento de campanhas eleitorais. *Notícias do STF*, 17 set. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>>. Acesso em: 7 out. 2015.

BURDEAU, Georges. *Les libertés publiques*. 3. ed. Paris: LGDJ, 1976.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Teoria da norma tributária*. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 1998.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

COMPLAK, Krystian. Dignidad humana como categoría normativa en Polonia. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 14, p. 72, ene./jun. 2006.

COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral: teoria da inelegibilidade: Direito Processual Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Direito intertemporal e o novo Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DE LA GARZA, Francisco Sergio. *Derecho financiero mexicano*. 11. ed. México: Porrúa, 1982.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas. 2010.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil*. São Paulo: IBRASA, 1963.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. v. 6, t. 1.

\_\_\_\_\_. *Uma teoria do tributo*. São Paulo: Quartier Latin. 2005.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcante. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967. T. 4.

PUGLIESI, Mariza Crasto. *Os partidos políticos nas constituições brasileiras*. Recife: Nossa Livraria, 2006.

SANTANO, Ana Cláudia. *O financiamento da política: teoria geral e experiências no Direito Comparado*. Paraná: Ed. Ithala, 2014.

ESTUDOS ELEITORAIS

# O SISTEMA PROPORCIONAL DE LISTA ABERTA NO BRASIL E A CORRUPÇÃO

MARIA REGINA REIS





# O SISTEMA PROPORCIONAL DE LISTA ABERTA NO BRASIL E A CORRUPÇÃO<sup>1</sup>

## THE BRAZILIAN PROPORTIONAL REPRESENTATION OPEN LIST SYSTEM AND CORRUPTION

MARIA REGINA REIS<sup>2</sup>

### RESUMO

Desde a redemocratização, os escândalos de corrupção vêm se sucedendo no Brasil em intervalos cada vez menores e em proporções maiores. A relação entre os sistemas eleitorais e o nível de corrupção tem sido enfatizada internacionalmente pelos estudiosos do tema. Neste artigo, são utilizados estudos sobre o sistema proporcional de lista aberta para investigar o fenômeno vivido no Brasil e são analisadas as propostas de reforma eleitoral apresentadas no Congresso Nacional sob o ponto de vista da contenção da corrupção.

**Palavras-chave:** Sistema eleitoral. Sistema proporcional de lista aberta. Representação pessoal. Campanhas individuais. Corrupção.

### ABSTRACT

Since democratization, corruption scandals in Brazil have been taking place at shorter periods and growing proportions. The relationship between electoral rules and corruption has long been stressed by theoretical literature. Upon specialized studies about PR systems, the article investigates the Brazilian electoral system outcomes and discusses the electoral propositions submitted to Congress from the corruption contention standpoint.

<sup>1</sup> Artigo recebido em 24 de abril de 2017 e aprovado para publicação em 5 de junho de 2017.

<sup>2</sup> Mestre em Democracia e Governança pela Universidade de Georgetown. Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados nas áreas de Direito Penal, Direito Processual Penal e Procedimentos Parlamentares Investigatórios.

**Keywords:** Electoral system. Proportional representation open list system. Personal representation. Individual electoral campaign. Corruption.

## 1 Introdução

Há muito tida por necessária, a reforma política parece finalmente ter chegado à ordem do dia no Congresso Nacional. O debate ocorre não por um consenso entre a classe política de que seja conveniente oferecer ao país um sistema político que produza melhores resultados, mas em razão de se estar no termo final das alterações necessárias para o próximo ano eleitoral e de estarem os candidatos desprovidos de sua tradicional forma de financiamento de campanha<sup>3</sup>.

Não fosse esse motivo suficiente, o país acompanha, estarecido, os subsequentes escândalos sobre como ocorrem, na prática, as relações entre as grandes empresas e a classe política: as contribuições das campanhas eleitorais, oficiais ou não, e as contrapartidas a elas oferecidas. Como consequência, as críticas ao sistema político têm se concentrado principalmente na falta de ética e na ganância dos que buscam o voto popular.

O momento, contudo, não deve ser de execração da política ou dos políticos nem de restringir-se o debate sobre a corrupção na política como um problema eminentemente ético. Há que se perguntar não o que está errado com a classe política no Brasil, mas o que está errado em seu sistema eleitoral. Se ele exige dos candidatos que recorram ao caixa paralelo para lograr êxito no pleito, basicamente permite a seleção de representantes que não se importam com a origem do dinheiro utilizado ou que têm por objetivo justamente o recebimento dessas quantias, seja para a consecução de seus planos políticos, seja para o enriquecimento pessoal. O que em nosso sistema faz com que tenhamos esse resultado? Essa é a análise que precisa ser feita, e esse é o problema que deve ser enfrentado para que se possa sair do paroxismo em que se encontra o país.

O presente estudo tem por objetivo fazer breve exame do sistema eleitoral brasileiro no que se refere ao sistema proporcional,

<sup>3</sup> O Plenário do STF declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. ADI nº 4.650/DF, rel. Min. Luiz Fux (BRASIL, 2015).

que preenche as vagas das câmaras municipais, assembleias legislativas dos estados, bem como da Câmara Distrital e da Câmara dos Deputados.

Primeiramente, foca-se na importância que têm as instituições políticas para a qualidade da democracia que delas resultam. Logo depois, é feito exame das características do sistema proporcional de lista aberta no Brasil: o grande número de candidatos apresentados, as coligações e a relevância das candidaturas pessoais. Em seguida, apresentam-se estudos da literatura norte-americana que verificam a incidência da corrupção no sistema proporcional de lista, relacionando maior ou menor grau em razão de ser a lista aberta ou fechada. Por fim, são analisadas as propostas apresentadas ao Congresso Nacional no tocante à sua maior ou menor eficácia para a alteração do desempenho eleitoral brasileiro e à consequente diminuição do nível de corrupção política no país.

## 2 Instituições políticas e qualidade da democracia

É sabido que as instituições políticas geram efeitos na governabilidade, na qualidade da administração e, principalmente, no serviço prestado ao cidadão. As instituições, no dizer de Douglas North (2009), são as regras do jogo em uma sociedade, porque são elas que determinam o modo de agir dos atores políticos, sociais e econômicos. Segundo esse autor, as instituições tanto se manifestam por meio de condicionantes informais – como sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta –, quanto mediante normas legais: “*Institutions provide the incentive structure of an economy; as that structure evolves, it shapes the direction of economic change towards growth, stagnation, or decline*” (NORTH, 1991, p. 97)<sup>4</sup>.

Em razão da enorme capacidade que têm as instituições de moldar o comportamento da sociedade nos vários aspectos da

<sup>4</sup> Tradução livre: “As instituições criam a estrutura de incentivos de uma economia; à medida que essa estrutura se desenvolve, ela norteia as alterações econômicas rumo ao crescimento, à estagnação ou ao declínio.” (NORTH, 1991, p. 97).

vida, os cientistas americanos têm exaustivamente salientado a importância das instituições políticas na fixação dos níveis de corrupção no governo: são decisivas porque são elas que dispõem sobre as regras de interação entre a classe política e os demais atores da sociedade (Lederman; Loayza; Soares, 2005).

Dessa forma, em determinada campanha política, tanto os candidatos quanto os eleitores se comportam de acordo com as regras eleitorais e os costumes existentes na região. O resultado da interação entre as regras formais e informais determina a qualidade dos representantes escolhidos e a conduta que eles terão durante o exercício de seus mandatos. Portanto, para tentar compreender as causas da corrupção em um país, é imprescindível que essa análise seja iniciada por suas instituições políticas.

Além das regras eleitorais, a presença ou a ausência da *accountability* política é igualmente importante na incidência de corrupção em uma democracia. Lederman, Loayza e Soares (2005) enfatizam que o nível de *accountability* no sistema político é determinado por três características principais. A primeira é a punição ao mau uso da corrida eleitoral ou do exercício do mandato. A existência de instituições ou regras que propiciem essa punição tanto se dá por meio da perda do cargo quanto da impossibilidade de o candidato vir a tomar posse. A certeza da punição obriga os detentores do mandato a comporem os seus interesses pessoais com os do eleitorado. A segunda característica é a presença de estruturas de freios e de contrapesos na tripartição dos poderes, e a terceira é a transparência do sistema.

Não é objetivo fazer a análise do caso brasileiro nesses três níveis. A referência é apenas para salientar que, aplicando-se a teoria mencionada ao caso concreto, é possível compreender que a vedação das contribuições das pessoas jurídicas para o financiamento das campanhas eleitorais e a Operação Lava Jato estão enfrentando o problema da punição do mau uso da corrida eleitoral e do exercício do mandato. Isso levou o país a fazer alterações em seu sistema eleitoral, no qual se abrigam grandes incentivos para o fomento da corrupção.

### 3 Sistema proporcional no Brasil

O sistema de representação proporcional foi concebido com o objetivo de ser mais inclusivo e de permitir o desenvolvimento de uma maioria política para legislar e governar. É muito utilizado em sociedades compostas por grande diversidade de grupos, porque permite a maior representatividade possível desses vários segmentos. É, portanto, um sistema mais inclusivo que gera a presença de mais partidos políticos nas assembleias. “O sistema tem como fundamento garantir que os partidos recebam uma representação próxima à sua votação. Não é seu objetivo assegurar que os candidatos mais votados do estado sejam eleitos” (NICOLAU, 2017, p. 133). A lista preferencial, por sua vez, constitui-se na forma encontrada para que sejam exercidas, simultaneamente, a representação pessoal e a representação partidária (COLOMER, 2011).

Incompreendido pelo eleitorado brasileiro, esse sistema foi introduzido para as eleições legislativas por intermédio do Código Eleitoral de 1932 - Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 (BRASIL, 1932) -, porém foi implantado apenas após a queda da ditadura do Estado Novo, em 1945. À época, o legislador optou pela lista aberta, compatibilizando, assim, o novo sistema com a manutenção da possibilidade de votação no candidato, embora o voto tenha passado a pertencer ao partido ou à coligação.

Durante o período da ditadura, os militares preservaram o sistema proporcional, todavia, com novas características. Márcio Rabat, em estudo sobre o tema, afere que o bipartidarismo deu características de sistema majoritário ao sistema proporcional então mantido, uma vez que os partidos não refletiam a diversidade social e política do país: “Era um sistema que só podia produzir maiorias inequívocas” (RABAT, 2014, p. 33).

Com a redemocratização, o sistema proporcional foi mantido e o pluripartidarismo, consagrado pela nova Constituição. O objetivo era o de se obter a maior representatividade possível nas casas legislativas, preservando a tradicional possibilidade de o cidadão votar no representante de sua escolha. Contudo, a falta de informação ao eleitor sobre como funciona o sistema, o grande

número de candidatos apresentados pelos partidos e o discurso de que o eleitor tem o direito de escolher o seu próprio candidato acentuam a característica da representação pessoal do candidato e dão ao eleitor a impressão de que ele vota para as câmaras legislativas pelo sistema majoritário.

O número de candidatos que cada partido ou coligação tem direito a apresentar também afronta os princípios da *accountability* – é impossível ao eleitor minimamente bem intencionado conhecer todos os candidatos que lhe são apresentados. Cada partido ou coligação tem o direito de registrar candidatos até 150% do número de cadeiras, mas, nas unidades da Federação em que esse número não excede 12 assentos ou nos municípios de até 100 mil eleitores, podem ser registrados candidatos até 200% das respectivas vagas<sup>5</sup>. O sistema eleitoral brasileiro, definitivamente, privilegia a quantidade e não a qualidade dos candidatos.

A falta de conhecimento do eleitor e as coligações permitidas pela legislação brasileira geram resultados no mínimo curiosos. Jairo Nicolau descreve bem o que se passa em nosso sistema eleitoral:

Nos capítulos anteriores observamos que a ideia de que o partido é a unidade fundamental da representação política é esmaecida no Brasil por uma série de fatores. Os eleitores votam nos candidatos achando que o sistema premia os mais votados, mas os votos são agregados em listas. Os eleitores votam na legenda, mas, se o partido está coligado, o voto vai para a “cesta” da coligação, e não para o partido individualmente. O voto em candidatos de um partido que está em determinada posição no espectro político pode ajudar a eleger um representante de outro partido, às vezes do campo oposto (NICOLAU, 2017, p. 77).

Analisando nosso sistema, Scott Mainwaring observa que o grande número de candidatos que um partido apresenta reduz o seu controle sobre quem é eleito e fomenta a relevância dos comportamentos individuais:

*Because there is such a premium on individual campaigning and because significant benefits accrue to winning, PR with an open*

<sup>5</sup> Art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997).

*list has encouraged massive individual spending and financial corruption. Corruption in electoral campaigns is nothing new in Brazil, nor is it unique to that country, but the evidence suggests that the problem is particularly acute in Brazil and that is getting worse over time* (MAINWARING, 1990, p. 12)<sup>6</sup>.

## 4 Sistema proporcional e corrupção

A relação entre sistemas eleitorais e corrupção já foi observada pelos especialistas norte-americanos que se dedicam ao estudo desse fenômeno. Kunicová e Rose-Ackerman (2005) asseveram que as regras eleitorais e as estruturas constitucionais de um país podem influenciar o seu nível de corrupção política. Elas sustentam que o ganho ilícito na política, ou seja, o ganho privado, é determinado em função de onde estão as oportunidades para a realização do “toma lá dá cá”<sup>7</sup> e da existência ou não de mecanismos para que atores externos (imprensa e sociedade civil, por exemplo) possam monitorar os ocupantes dos cargos públicos.

As autoras analisam a forma como o sistema proporcional (listas aberta e fechada) e o sistema majoritário em distritos eleitorais de um único representante reagem à corrupção. Uma das conclusões a que elas chegaram é que o sistema proporcional, principalmente o de lista fechada, é mais tendente à corrupção porque propicia maior número de oportunidades de obtenção de ganho privado aos líderes partidários, devido ao poder que eles têm de determinar a ordem dos candidatos na lista. No sistema majoritário, ao contrário, quem dispõe de força na base e tem condições de ganhar mais poder dentro do partido são os candidatos individualmente considerados. O sistema proporcional de lista aberta, nesse ponto, assemelha-se ao sistema majoritário, porque propicia maior poder aos candidatos individualmente.

<sup>6</sup> Tradução livre: “Porque há grande premiação na campanha individual e porque o vencedor acumula benefícios significativos, o sistema proporcional de lista aberta tem encorajado gastos individuais expressivos e corrupção financeira. Corrupção em campanhas eleitorais não é nenhuma novidade no Brasil, nem é prerrogativa desse país, mas as evidências sugerem que o problema é particularmente agudo no Brasil e que está se tornando mais grave com o tempo” (MAINWARING, 1990, p. 12).

<sup>7</sup> Em inglês utiliza-se a expressão latina *quid pro quo*, cujo significado é bastante assemelhado ao nosso popular toma lá dá cá.

Quanto à capacidade de monitoramento exercido pelos eleitores e pela oposição, o sistema proporcional perde para o sistema majoritário. Neste último, os distritos são menores, o que mantém o eleitor mais próximo de seu representante e facilita o seu acompanhamento depois de empossado. O sistema majoritário também é bastante eficaz no controle exercido pela oposição: uma vez que há poucos partidos, o partido oponente tem interesse em verificar o comportamento do detentor do mandato, pois eventuais atos de corrupção por ele praticados implicam sua não reeleição e a consequente eleição do candidato oponente. Os políticos que estão no cargo, por sua vez, têm menos propensão a se corromperem porque a eventual exposição a um escândalo de corrupção diminuiria sensivelmente suas chances de reeleição.

Esses mecanismos, contudo, não têm o mesmo desempenho no sistema proporcional. Primeiramente porque nesse sistema os distritos eleitorais costumam ser bem maiores, o que impede o monitoramento eficiente tanto pelo eleitor quanto pelo candidato oponente. Em segundo lugar, devido à grande quantidade de partidos existentes no sistema proporcional, a morte política de um oponente não assegura automaticamente o ingresso de nenhum partido específico. No sistema majoritário, o monitoramento feito pela oposição é ferrenho, uma vez que a probabilidade de ela vir a suceder o oponente é alta.

Por fim, Kunicová e Rose-Ackerman observam que a eficiência do sistema eleitoral não está apenas no monitoramento dos políticos pelos atores externos. Ele deve fomentar a disciplina intrapartidária: onde os políticos têm incentivos para cultivar o voto pessoal, como no sistema proporcional de lista aberta, a disciplina partidária é baixa. No sistema de lista fechada, ao contrário, o estímulo é o do fortalecimento da disciplina e da unidade partidária (KUNICOVÁ; ROSE-ACKERMAN, 2005).

## 4.1 Distritos eleitorais

Impressionados com o índice de corrupção entre as jovens democracias, Chang e Golden (2006) investigaram ainda mais a

relação entre os sistemas eleitorais e a incidência de corrupção e levaram em consideração uma variante não observada por Kunicová e Rose-Ackerman: a influência que o tamanho dos distritos eleitorais, no sistema proporcional, pode causar no grau de incidência da corrupção eleitoral.

Nessa análise, não houve comparação entre os sistemas proporcional e majoritário nem a verificação de seus mecanismos de controle. A pesquisa realizada por eles levou em conta o tamanho dos distritos eleitorais, e o resultado encontrado foi o de que quanto maior o distrito, maior o nível de corrupção quando o sistema proporcional é o de lista aberta. Em contrapartida, em distritos eleitorais pequenos, a corrupção aumenta quando o sistema é o proporcional de lista fechada<sup>8</sup>.

Chang e Golden (2006) fizeram uma comparação dos dados dos países que adotam o sistema proporcional e confrontaram também os distritos eleitorais de um mesmo país – nesse caso, utilizaram dados da Itália, no período anterior a 1994, quando, então, foi alterado o sistema eleitoral do país. Foram analisados os 32 distritos eleitorais italianos sob o sistema proporcional de lista aberta. O estudo feito com esses dados também sugeriu que grandes distritos estão associados a maior índice de corrupção, mesmo levando-se em conta as diferenças regionais italianas.

Nessa pesquisa, várias hipóteses foram testadas, e os cálculos obtidos confirmaram o resultado de que grandes circunscrições eleitorais exercem influência sobre o nível de corrupção no sistema proporcional de lista aberta: *“We should observe that corruption falls with district magnitude in closed-list settings and rises with district magnitude in open-list environments”* (CHANG; GOLDEN, 2006, p. 129)<sup>9</sup>.

Explica esse resultado o fato de que a corrupção se alastra em ambientes voltados para o voto pessoal, uma vez que os candidatos

<sup>8</sup> Os autores consideram pequeno o distrito eleitoral quando menor do que 15 representantes.

<sup>9</sup> Tradução livre: “Devemos observar que a corrupção diminui com o tamanho dos distritos nos locais que adotam lista fechada e aumenta com o tamanho dos distritos nos locais que adotam a lista aberta.” (CHANG; GOLDEN, 2006, p. 129).

necessitam de grandes quantias para suprir despesas que não são custeadas pelo partido e acabam sendo tentados a procurar as contribuições ilegais. Onde há voto pessoal, o candidato necessita de maior numerário para prover as suas despesas individuais.

## 4.2 Representação pessoal e campanhas individuais

Cientistas políticos já observaram os efeitos que os diferentes tipos de listas do sistema proporcional causam sobre o comportamento dos candidatos. Como outros pesquisadores aqui abordados já apontaram, Karvonen sublinha que, na lista fechada, os candidatos contribuem em conjunto para o bom desempenho do partido; porém, nas listas preferenciais, há uma série de incentivos para o desenvolvimento de campanhas pessoais: *“The more decisive the candidate votes are, the stronger the incentives to conduct individual campaigns”* (KARVONEN, 2011, p. 132)<sup>10</sup>.

Ele observa que as listas preferenciais foram concebidas com a finalidade de acrescentar à identidade e à lealdade partidária mais uma base de legitimidade política. Todavia, os resultados negativos já observados são a baixa disciplina, que leva ao enfraquecimento dos partidos e à redução de seu controle sobre as campanhas eleitorais – quanto mais os candidatos são impelidos a gerir campanhas individuais, mais descentralizada e menos transparente é a contabilidade eleitoral.

As listas preferenciais também acarretam baixa coesão partidária: uma vez que o futuro dos legisladores individuais depende basicamente de seu eleitorado, quando chamados a decidir matérias de grande importância para o seu eleitorado, sentem-se compelidos a dar mostras de independência. Finalmente, essas listas fomentam a volatilidade do eleitorado, que se pode deixar seduzir por candidatos mais atrativos de outros partidos.

<sup>10</sup> Tradução livre: “Quanto mais decisivos são os votos dos eleitores, mais fortes são os incentivos para a condução de campanhas individuais.” (KARVONEN, 2011, p. 132).

## 5 Propostas de reforma política que tramitam no congresso nacional

A grande dificuldade em se fazer uma reforma política reside no fato de que são os próprios interessados em seus resultados que detêm a competência para fazê-la. Esse problema já é bastante conhecido dos brasileiros, que assistiram aos seus representantes conceberem a Constituição de 1988 sem se darem conta de que aqueles constituintes jamais fariam as alterações indispensáveis ao fortalecimento do sistema político-eleitoral, tendo em vista que tais modificações necessariamente iriam de encontro às regras que possibilitaram seu ingresso no Parlamento. Passados quase 30 anos da promulgação da Constituição, a sociedade brasileira testemunha o fortalecimento do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Polícia Federal, lidando, perante o Poder Legislativo, com representantes que não a representam.

Os autores norte-americanos aqui abordados, todos estudiosos do fenômeno da corrupção e, em sua maioria, professores de renomadas universidades, salientam a importância do sistema político-eleitoral para o fortalecimento da democracia e para a contenção da corrupção. O objetivo de nossa propalada reforma eleitoral não parece ser nem um nem outro: a meta é equacionar a questão do financiamento de campanha.

O financiamento público, por sua vez, não solucionará o problema da corrupção eleitoral, que, como visto, tem origem também na falta de *accountability* do titular do mandato. Contudo, talvez a adoção da lista fechada, que por ora é proposta como solução para a administração dos recursos públicos destinados às campanhas eleitorais, possa trazer alguns benefícios ao sistema político-partidário brasileiro e ser proveitosa no controle da corrupção.

O relator da reforma política na Câmara dos Deputados<sup>11</sup>, Deputado Vicente Cândido, ao defender o financiamento público de campanha, sustenta que a democracia custa caro, que as eleições

<sup>11</sup> A Comissão Especial para Análise, Estudo e Formulação de Proposições Relacionadas à Reforma Política foi criada em 10 de outubro de 2016, constituída em 19 de outubro do mesmo ano e encontra-se, até a presente data, no curso de suas atividades.

brasileiras são as mais caras do mundo, que o gasto com as despesas eleitorais já foi reduzido com o fim das contribuições de campanha por pessoas jurídicas, mas que, ainda assim, o financiamento público de campanha é imprescindível para a realização das eleições (BRASIL, 2016a, p. 9-10).

De fato, é imprescindível baratear o custo de nossa democracia, sob pena de o cidadão vir a concluir que é desnecessária. A exposição pública da corrupção no Estado brasileiro já deu provas incontestáveis de que democracia cara não é democracia eficiente.

## 5.1 Proposta da Câmara dos Deputados – Projeto de lei apresentado pelo relator da reforma política<sup>12</sup>

O projeto de lei da reforma política (BRASIL, 2016a) altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (BRASIL, 1995), que dispõe sobre os partidos políticos, e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997), que estabelece normas para as eleições. No que tange ao sistema proporcional, o projeto apresenta as seguintes alterações:

- a. Modifica o art. 5º da Lei nº 9.504/1997, para permitir, nas eleições proporcionais, o voto apenas nas legendas partidárias.
- b. Altera o art. 6º da Lei nº 9.504/1997, para vedar a formação de coligações partidárias nas eleições proporcionais.
- c. Acrescenta o § 1º-A ao art. 8º da Lei nº 9.504/1997, para permitir que o candidato a cargo majoritário possa figurar nas listas preordenadas para a disputa de eleições proporcionais, devendo, se eleito para ambos os cargos, optar por um deles até a data da diplomação.
- d. Acrescenta dispositivos ao art. 8º da Lei nº 9.504/1997, para disciplinar as normas gerais do procedimento a ser seguido pelos partidos quando forem elaboradas as listas preordenadas: os candidatos devem ser escolhidos por meio do voto secreto dos convencionais, filiados ou eleitores.

<sup>12</sup> A proposição foi apresentada no bojo do relatório, que ainda não foi votado, e não dispõe, até o momento, de número de tramitação.

- e. Dá nova redação ao art. 10 da Lei nº 9.504/1997, para reduzir o número de candidatos que podem ser registrados para as eleições legislativas. A proposta fixa o número mínimo de candidatos em 50% dos lugares a preencher e reduz o número máximo para 120% desses lugares.

Com essas modificações, se aprovado o projeto, o sistema proporcional adotado no Brasil para o preenchimento das cadeiras nas casas legislativas passa de lista aberta para preordenada ou fechada.

A vedação das coligações para as eleições proporcionais é um grande passo no desenvolvimento do nosso sistema eleitoral, pois, como salientado, as regras atuais permitem que o voto dado no candidato de um partido seja computado para eleger candidato de outro partido, que pode, inclusive, ter perfil ideologicamente oposto àquele que o eleitor tinha em mente eleger.

A transparência no sistema eleitoral permite a *accountability* do candidato eleito. O eleitor não cumpre o seu dever apenas quando vota; tem o poder/dever de acompanhar e fiscalizar o seu representante. No entanto, para isso, é necessário que ele tenha instrumentos para identificar aquele que elegeu.

O projeto da reforma, contudo, perpetua a falta de transparência para o eleitor quando permite que o candidato a cargo majoritário possa figurar também nas listas preordenadas para a disputa de eleições proporcionais. A nova regra prevê que, se eleito para ambos os cargos, o candidato deve optar por um deles até a data da diplomação. Note-se que essa norma tem por finalidade última o benefício do candidato, que, de uma forma ou de outra, deseja ter assegurada a possibilidade de alcançar um cargo político e conta com o auxílio da lei para tanto.

O eleitor, por sua vez, continua a ser figura secundária, totalmente desprezado, pois vota em uma lista fechada, cujos candidatos podem lá estar ou não, a depender do resultado do pleito majoritário. Mesmo sendo o sistema de lista fechada, a lista não

deve conter surpresas para o eleitor. Para que haja *accountability*, a transparência do sistema eleitoral deve ser a maior possível.

A proposta do relator tem grandes méritos quando confere ao processo de elaboração da lista um procedimento democrático, com candidatos escolhidos por intermédio do voto secreto dos convencionais, filiados ou eleitores. Tais normas se constituem em um passo à frente na institucionalização dos partidos políticos, uma vez que impedem que a cúpula partidária determine a ordem na qual os candidatos devam figurar na lista.

Os integrantes do partido, todos interessados em seu bom funcionamento e na oportunidade de obter boa colocação na lista, deverão exercer a fiscalização das normas legais e estatutárias. Dessa forma, o político passa a ter ligação mais forte com o seu partido, que será, por sua vez, o responsável pela conduta dos candidatos e pela arrecadação e gerenciamento do montante recolhido para o financiamento das campanhas. Além do mais, como visto, a escolha pela via democrática diminui o poder dos líderes partidários e reduz a possibilidade de realização de negócios escusos, tornando o sistema menos propenso à corrupção. São regras que, se convertidas em lei, certamente beneficiarão a consolidação dos partidos políticos no Brasil.

Finalmente, o projeto reduz o número de candidatos que podem ser registrados para as eleições legislativas. Como mencionado, o número hoje é de 150% do número de lugares a preencher, podendo chegar a 200% nas unidades em que o número de cadeiras para a Câmara dos Deputados não exceda a 12 candidatos. Se aprovado como está, o número mínimo será de 50% das vagas; e o máximo, de 120%. Mesmo procedendo-se a essa redução, o legislador ainda privilegia o direito à candidatura em prol do eleitor, que tem o direito de enfrentar um número menor de candidatos, a fim de que possa conhecê-los minimamente, e fazer uma escolha consciente. O legislador pátrio continua priorizando a quantidade em prol da qualidade.

Os demais países que adotam o sistema proporcional não são tão pródigos na apresentação do número de candidatos. A Bélgica,

a Finlândia e o Peru, por exemplo, têm sistema proporcional de lista aberta e nenhum deles prevê a apresentação de mais do que um candidato por vaga. O primeiro determina que cada partido pode nomear até um candidato por vaga (GEYS, 2004). O segundo fixa como limite para cada partido político a apresentação de no máximo 14 candidatos ou o número de cadeiras a serem preenchidas para os distritos maiores que esse número (FINLÂNDIA, 2017). Finalmente, o Peru também estabelece como limite máximo de candidatos o número de cadeiras a serem preenchidas, tanto para os partidos políticos quanto para as coligações. Nos distritos em que são preenchidos menos de três assentos, o número mínimo é o de três candidatos (PERU, 2015). Como visto, a imposição que o legislador brasileiro faz ao seu cidadão, além de não ser razoável, não encontra paralelo no mundo.

## 5.2 Proposta do Senado Federal

Tramita ainda, na Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 282/2016 (BRASIL, 2016b), de origem do Senado Federal, que também veda a celebração de coligações nas eleições proporcionais a partir dos pleitos de 2020 e institui a cláusula de barreira. Se aprovada, terão direito a funcionamento parlamentar apenas os partidos que obtiverem 2% dos votos válidos a partir das eleições de 2018, e 3% a partir das eleições de 2022, desde que distribuídos em pelo menos 14 unidades da Federação, com o mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma delas.

Na Comissão de Reforma Política da Câmara dos Deputados, também foi apresentada uma PEC; entretanto, não se fez nenhuma referência à cláusula de barreira, que é instrumento essencial ao funcionamento minimamente organizado de uma assembleia eleita pelo sistema proporcional.

As democracias que adotam o sistema proporcional admitem em seu Parlamento apenas os partidos com representação nacional. A ideia errônea de que um número ilimitado de partidos seria mais democrático por ser mais representativo da sociedade levou o Brasil a ter o Parlamento mais fragmentado do mundo. Essa

fragmentação, infelizmente, não é motivo de orgulho; e dificulta a formação da maioria e fomenta a corrupção com o estímulo à criação de partidos que servem unicamente aos interesses de seus fundadores e integrantes.

## 6 Conclusão

As instituições políticas têm relevância na obtenção dos resultados de uma democracia; influenciam o arcabouço do sistema político, econômico e social de um país. O objetivo proposto foi o de perquirir por que o sistema eleitoral brasileiro produz a seleção de um número tão significativo de políticos que ou não se incomodam com a utilização do caixa paralelo, ou precisamente buscam o acesso a verbas de origem espúria para a consecução de seus planos políticos, aliados ou não ao de enriquecimento pessoal.

Desde a implantação do sistema proporcional, fez-se a opção pela lista aberta. As consequências dessa escolha estão todas em nosso sistema eleitoral: a busca individual de votos; os gastos individuais expressivos; o enfraquecimento do controle das campanhas eleitorais pelo partido; a falta de disciplina intrapartidária; a baixa coesão partidária; e a volatilidade do eleitorado.

Há estudos que apontam que o sistema de lista fechada seria mais tendente à corrupção do que o de lista aberta. Outros, no entanto, sustentam que esse resultado não reflete a realidade e que a existência dos altos índices de corrupção, no sistema proporcional de lista aberta, seria decorrência dos grandes distritos eleitorais, que encarecem as campanhas e geram dificuldade de *accountability* do representante. Não por coincidência, no Brasil, os distritos eleitorais para a disputa das vagas da Câmara dos Deputados e das assembleias legislativas coincidem com a divisão política, sendo muitos distritos de grande magnitude.

O sistema eleitoral brasileiro, portanto, possui um número bastante expressivo de incentivos à corrupção. A proposta apresentada pela Câmara dos Deputados, de lista fechada, fim das coligações para as eleições proporcionais e diminuição do número de candidatos

apresentados pelos partidos, pode vir a trazer resultados muito positivos na diminuição desses incentivos. Por sua vez, a cláusula de barreira proposta pelo Senado pode reduzir as oportunidades de realização do “toma lá dá cá”. Seja como for, o estabelecimento de um sistema transparente, com regras claras e que não priorizem os interesses do candidato em prol do eleitor, é a base para o fortalecimento de nossa democracia e para o controle da corrupção.

## Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial para Análise, Estudo e Formulação de Proposições Relacionadas à Reforma Política. *Relatório parcial*. [2016a] Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica/documentos/outros-documentos/PL\\_ReformaPolitica\\_V2.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica/documentos/outros-documentos/PL_ReformaPolitica_V2.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. *Ofício nº 1.324 (SF)*, de 24 de novembro de 2016b. Assunto: Encaminha Proposta de Emenda Constitucional à apreciação. PEC nº 282/2016. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=20E5D4ADC7802CB3E741D0A3920AB1CF.proposicoesWebExterno1?codteor=1510699&filename=PEC+282/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=20E5D4ADC7802CB3E741D0A3920AB1CF.proposicoesWebExterno1?codteor=1510699&filename=PEC+282/2016)>. Acesso em: 20 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 4.650/DF*. Plenário. Brasília, DF, 17 set. 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, 30 set. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre os partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, 19 set 1995.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, 24 fev. 1932. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

CHANG, E. C.; GOLDEN, M. A. Electoral systems, district magnitude and corruption. *British Journal of Political Science*, v. 37, p. 115-137. United Kingdom: Cambridge University Press, 2006.

COLOMER, J. M. *The Science of Politics*. New York: Oxford University Press, 2011.

FINLÂNDIA. Eligibility and nomination of candidates. *Vaalit.fi*, 23 jun. 2017. Disponível em: <<http://www.vaalit.fi/en/index/onelections/parliamentaryelections/eligibilityandnominationofcandidates.html>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

GEYS, B. *Proportional representation, political fragmentation and political decision making: an economic analysis in Belgium*. 2004. Disponível em: <<http://www.wzb.eu/sites/default/files/personen/geys.benny.328/phd-geys.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

KARVONEN, L. Preferential vote in party list. *Personal representation: the neglected dimension of electoral systems*. Editado por Josep Colomer. Colchester, UK: ECPR, 2011.

KUNICOVÁ, J.; ROSE-ACKERMAN, S. Electoral rules and constitutional structures as constraints of corruption. *British Journal of Political Science*, v. 35, p. 573-606. United Kingdom: Cambridge University Press, 2005. Disponível em: <<http://authors.library.caltech.edu/2088/1/KUNbjps05.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2017.

LEDERMAN, D.; LOAYZA, N.; SOARES, R. R. Accountability and corruption: political institutions matter. *Economics & Politics*, v. 17,

n. 1, p.1-35, mar. 2005. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/archive/website00894A/WEB/PDF/ACCOUN2.PDF>>. Acesso em: 2 abr. 2017.

MAINWARING, S. Politicians, parties and electoral systems: Brazil in comparative perspective. The Kellogg Institute for International Studies. *Working Paper*, n. 141, Jun. 1940. Disponível em: <[http://www.kellogginsitute.org/sites/www.kellogginsitute.org/files/documents/141\\_0.pdf](http://www.kellogginsitute.org/sites/www.kellogginsitute.org/files/documents/141_0.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2014.

NICOLAU, J. *Representantes de quem?: os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. 28. ed. New York: Cambridge University Press, 2009. p. 3.

\_\_\_\_\_. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p. 97-112, Winter, 1991. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0895-3309%28199124%295%3A1%3C97%3A1%3E2.0.CO%3B2-W>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

PERU. Jurado Nacional de Elecciones. *Resolución nº 0305-2015-JNE*. Disponível em: <<http://portal.jne.gob.pe/procesoselectorales/Informacion%20Electoral/Elecciones%20Generales%202016/Reglamentos/Resoluci%C3%B3n%20305-2015-JNE%20Aprueba%20el%20reglamento%20de%20inscripci%C3%B3n%20de%20f%C3%B3rmula%20y%20listas%20de%20candidatos.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

RABAT, M. N. Surgimento e evolução do sistema proporcional atualmente em vigor no Brasil. *Cadernos ASLEGIS*, v. 50, p. 25-35, set./dez. 2014. Disponível em: <[file:///Users/marrereis/Downloads/surgimento\\_evolucao\\_rabat%20\(2\).pdf](file:///Users/marrereis/Downloads/surgimento_evolucao_rabat%20(2).pdf)>. Acesso em: 17 abr. 2017.

ESTUDOS ELEITORAIS  
NA HISTÓRIA

# A PONTE SUSPENSA

RAYMUNDO FAORO





# A PONTE SUSPENSA<sup>1</sup>

RAYMUNDO FAORO<sup>2</sup>

## 1 A história artística

No começo de 1976, reaparece, em quarta edição, *Um estadista do império*, cujo primeiro lançamento ocorreu em 1897-1899. Passados quase 80 anos do primeiro contato com o público, surpreende-se, nos livros históricos, nos debates parlamentares, nas teses de ciência política, a persistência do painel que Joaquim Nabuco, ao biografar o pai, fixou do Segundo Reinado. O esquema da obra persistiu, quer nos quadros, quer nos retratos dos atores, aparentemente invulnerável às construções que o seguiram. O próprio Euclides da Cunha, comprometido com valores de vertente oposta e por inspiração diversa, não escapou ao sortilégio, ao fixar o perfil de uma época *Da Independência à República*. Houve, convém recordar, a facção dissidente e contestatória, que negou a verdade do palácio encantado, erguido e iluminado sobre as primeiras labaredas do desencanto republicano. Mas, incapaz de um trabalho de revisão, manteve-se obscuramente à margem, sem convencer e sem ser convencido.

Desde logo, pondere-se que a duradoura influência de *Um estadista* não se deve ao número dos leitores. Por ano, 250 pessoas terão percorrido as páginas do livro básico do Segundo Reinado. Paradoxo aparente entre o restrito círculo de leitores e a influência que gozou a obra. Paradoxo aparente, repita-se, que se desfaz, ponderando a pobreza, a extrema indigência do mercado consumidor no Brasil de todos os tempos, sobretudo até os anos 40. José Veríssimo e Olavo Bilac, este suposto favorecido do público, assinalavam que os escritores se liam uns aos outros – “Nós vivemos a escrever”, dizia o último, “quase exclusivamente

<sup>1</sup> O artigo foi transcrito preservando-se a originalidade de seu conteúdo. A redação foi atualizada em consonância com o Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, de 2009, e com as normas de publicação da revista *Estudos Eleitorais*.

<sup>2</sup> Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (1977-1979). Membro da Academia Brasileira de Letras.

para os oficiais do mesmo ofício”. Um autêntico êxito de livraria, na primeira e segunda décadas do século se constituiu com a venda de mil exemplares. O escritor dirigia-se ao seu público, à sua elite, elitizando-se para ser compreendido. O público leitor não existia, círculo, limitado como sucedâneo do público leitor. Daí uma característica fundada no elitismo já mencionado: “Na ausência” – depõe Antônio Cândido – “de públicos amplos e conscientes, o apoio ou pelo menos o reconhecimento oficial valeram por estímulo, apreciação ou retribuição da obra, colocando-se ante o autor como ponto de referência”. Daí um circuito particular e singular entre o autor e o leitor, admirando e validando essas teses adversas à sua ação social e política, mas ideologicamente comuns, bases de entendimento superior, palaciano, nas antecâmaras. Campos Sales, republicano histórico, foi um dos primeiros a aplaudir e consagrar *Um estadista*, sem embargo do saudoso monarquismo visível na letra e na inspiração. As divergências dentro dos corredores do poder seriam sempre conversíveis ao oficialismo condutor, salvo na hipótese extrema da subversão, quando o autor abandona as boas e polidas maneiras da gravata, inglesa. Essa vivência íntima entre leitor e escritor possibilitou a manipulação do primeiro pela crítica bem instalada, hoje rompida pela ampla cultura universitária.

Outra circunstância, que é uma singularidade, contribuiu para tornar *Um estadista* invulnerável à necessária revisão crítica. O livro ornamento, o livro luxo de eruditos, o livro diversão de letrados, encontrou afinidade com o leitor de Joaquim Nabuco, artista que fez da história obra de arte. Lançado para se integrar na constelação dos ensaios históricos, escapou de sua órbita e passou a gravitar noutra galáxia, a sua, a própria, a congenial ao seu espírito. Semelhante teria sido o destino de *Os sertões*, apesar de haver conquistado o chamado grande público. A ciência de Euclides da Cunha autenticada pelos sábios do seu tempo, se não está morta e sepultada, claudica em ambos os pés. Não obstante, *Os sertões* vive com luz crescente, lido e amado por gerações e gerações, até à consumação da língua portuguesa. Não seria também o caso de *A grande senzala*? Não se trata só de leituras diferentes realizadas por pessoas dotadas de visão diversa, com novas reinterpretações – fenômeno específico das obras de arte. A explicação é outra, identificada pela teoria literária – veja-se Karl Vessler – como mudança de instâncias, como

deslocamento da instância histórica para a instância estética. O curso de *Um estadista* não teria sido diverso, ferido de imperfeições documentais e de duvidosos pressupostos historiográficos, permanecendo, sem embargo, vivo, no elegante estudo imagístico, metafórico, como convém às suas inspirações românticas, com a graça francesa do verbo, vista, ainda no começo do século, como irremediável mácula. Na denunciada francesia está – ao contrário do que supunham os críticos e o próprio autor – um dos trunfos do estilo, liberto da hierática e fradesca tradição lusa.

Artística e não histórico-científica é sua óptica de biógrafo e ensaísta. Ao desvendar os elementos que lhe formaram o *juízo histórico*, depois de lembrar as influências literárias de Chateaubriand e Renan, alude a Macaulay, do qual herdou “a frase, a eloquência, o retrato e a encenação histórica”, acrescentando que muito deveu a Mommsen, Curtius, Ranke, Taine e Burckardt (NABUCO, 1949, p. 58). Curtius e Mommsen não teriam formado a perspectiva, mas ministrado informações, sobretudo o último, acerca da escravidão no mundo antigo. Quanto a Macaulay, Taine e Burckardt, compreende-se, entendida a afinidade aos historiadores artistas. Ranke, invocado nesse rol, parece extravagante, se obedecida sua lição da desvinculação do historiador do curso dos acontecimentos. Mas, ponderando melhor, a lição é autêntica, embora não compreendida em toda a intensidade: o ator não atua para a praça pública, para a poeira das ruas e estradas, mas para o “solitário juiz da biblioteca do futuro” (NABUCO, 1949, p. 246). A própria sobrevivência histórica do Senador José Tomás, o biografado, estaria a depender do rumo dos que vierem a escrever sobre o passado (NABUCO, 1975, v. 4, p. 154). Ante o tribunal restrito e seletivo, o biografado haveria de renascer e influir, mortos os jurados e acusadores da hora presente. Tal norma revelará contra o fundo da lição de Ranke, mas coerente na forma, a nostalgia do passado, sem a segura crítica que desmascara, rompe os mitos, expulsa dos sonhos as fantasias e da vigília os fantasmas.

Na realidade, desamparada a frieza de Ranke, aparece, luminoso e eloquente, o calor partidário de Macaulay. Surge e conquista o biógrafo, com seus achaques, o morbo biógrafo (*a lues boswelliana*) que o mestre desdenhou, sem fidelidade ao anátema. Macaulay, depois de meditar sobre a maneira de escrever a história, em

ensaio que abandonou, ensinava que ela deveria ser “um misto de poesia e filosofia”. “Imprime no espírito verdades gerais por meio da representação viva de certos personagens e incidentes. Mas, de fato, os dois elementos hostis que a formam nunca puderam constituir uma amálgama perfeita”. A história propriamente dita constitui o *mapa*, enquanto a outra se compara à *pintura* de uma paisagem. Um é o escultor e o outro o anatomista. Inconformado com o divórcio das perspectivas, recusou a imitação servil e mecânica dos documentos, para realçar o poder seletivo do historiador, sua paleta de luz e sombras, que legitimamente lhe pertence (MACAULAY, 1880, p. 51 e 314). Aí está, puro, sem mescla, o olho do biógrafo do Senador José Tomás, pretendendo alcançar o processo histórico com o fino trabalho do escultor e do pintor, cavalgando o documento frio, mas indócil ao artista. O cirurgião plástico quer reconstituir a carne, mas com a preocupação do escultor, Pigmaleão do bisturi. Se a forma for imperfeita, que padeça o engenheiro, preocupado em reconstruir a ponte sem suportes e com lanços ousados.

## 2 A ponte suspensa

“A política imperial era pela ousadia da sua elevação, distância do seu lanço, uma verdadeira ponte suspensa” (NABUCO, 1975, v. 4, p. 118). Mas a política de José Tomás, em alguns pontos, completava e aperfeiçoava o mapa: ele era monárquico e a política do tempo nem sempre guardou a fidelidade à coroa. “Sem o Império, ele via o separatismo – que era o instinto popular, a fórmula do isolamento, da disseminação, da apatia, como do bem-estar e comodidade da população, dos sentimentos todos que constituíam o *bairrismo* – levando de vencida a frágil e titubeante razão política, ou a ambição de uma pátria maior, que queria consolidar a união” (NABUCO, 1975, v. 4, p. 119). José Tomás sabia que a ponte suspensa não tem suportes – ele se esforça, com a fidelidade ideológica à monarquia, em construí-los, certo da precariedade da edificação política – “é uma torre altíssima e desconjuntada sobre o mais flutuante dos solos” (NABUCO, 1975, v. 4, p. 121).

Aí está tudo, ou quase tudo: a ponte suspensa não pode durar sem as colunas, que não devem pairar sobre o lodo (o negociismo dos caudatários do Tesouro) nem sobre o territorialismo (*bairrismo*),

amalgamado ao *instinto popular*. Dois perigos a evitar – o povo *inorgânico* e o *federalismo* (o de 7 de abril), por meio de transações continuadas e novas. Um e outro significam a República, com os dois desenlaces possíveis: a quebra da unidade e o poder do povo, que iria parar na tirania (o jacobino de Floriano). Para confirmar a tese nostálgica, cria Joaquim Nabuco duas falácias, uma antes e outra depois do fato, insciente está de suas consequências. Para ele, de 1831 a 1840, durante a Regência, a República existiu – República “de rato”, República provisória – e consagrou o completo desastre. “Se a maioria não resguardasse a nação como um parapeito, ela ter-se-ia despenhado no abismo. A unidade nacional, que se rasgara em 1835 pela ponta do Rio Grande do Sul, ter-se-ia feita toda em pedaços” (NABUCO, 1975, v. 1, p. 44-45).

Proclamada a República, ainda uma vez, suggestionado pela metáfora da ponte suspensa, vê o outro risco, agora em curso de realização: o *país oficial* cede a outro golpe, não ao federalismo sem o Poder Moderador, mas ao povo sem peias, a sociedade intelectualmente governada, *sugerida de baixo para cima*. O aristocrata da ponte suspensa, cujo herdeiro será o elitismo, se alarma e clama pela ordem, só visível no Império restaurado ou no elemento militar e nacional: todas as fórmulas são possíveis, contanto que a anarquia seja banida. Certo, a oligarquia (patronato – estamento) era uma realidade. Mas a República quis aboli-la com o golpe radical e irresponsável. “O método radical é mandar abrir as portas para que todos entrem, como a República fez a 15 de novembro. Desde que fora há público desejo também de assistir ao espetáculo, o meio de não haver descontentes parece que é retirar as cancelas” (NABUCO, 1895, p. 127). Da abertura não nasceria o regime democrático, mas uma nova minoria, com a agravante de se constituir de *parvenus* – os lugares do teatro são limitados, embora não numerados. A nova oligarquia viria não da ordem federal, que permaneceu alheia à sua visão do futuro, mas do militarismo sem o filtro do Poder Moderador, só com este conversível ao governo militar (NABUCO, 2003, p. 271)<sup>3</sup>. Sem povo – “o vasto inorganismo que só em futuras gerações tomará forma e desenvolverá vida” (NABUCO, 1901, p. 54) –, a oligarquia republicana seria mais predatória que

<sup>3</sup> As referências com datas posteriores a 1975 foram atualizadas no trabalho de normalização técnica.

a imperial. Carente a sociedade civil de instrumentos e meios de coesão, só restaria uma ou outra tutela, com a desvantagem, para a republicana, da ausência de um poder neutro acima das facções. O federalismo – a síntese possível – só a monarquia o instalaria, e, malgrado o esquema, viria a anarquia espontânea, com a seqüela de terror, como previra Taine, coroada por um novo despotismo.

Esta a inspiração de *Um estadista*: a ponte suspensa, alheia às forças territoriais e ao povo constituído. Mas a ponte, artisticamente colocada sobre as águas maculadas de lodo, teria suas colunas, que o historiador, por não querer vê-las, as denuncia por espúrias. A denúncia maior não está gravada nas palavras solenes e puras de *Um estadista*, mas em seus outros escritos, os parlamentares, os de imprensa e em *O abolicionismo* (1883). Todo o Império descansa sobre o regime escravocrata, repete e reafirma antes de 1889: “Trata-se de uma sociedade não só *baseada*, como era a civilização antiga, sobre a escravidão, e permeada em todas as classes por ela, mas também constituída, na sua maior parte, de secreções daquele vasto aparelho” (NABUCO, 2000, p. 149). A sociedade civil pareceu-lhe, em certo momento, um arranjo, mera acomodação ao monstro espúrio. Mas, extirpado o cancro, sente, sem dizê-lo e provavelmente sem inteira consciência do fato, que os efeitos perduraram na ausência da base. A causa, portanto, seria outra e inversa à perspectiva: o regime escravocrata só teria sido possível diante da estrutura peculiar da sociedade e das características especiais do Estado e da economia essencialmente exportadora e não essencialmente agrícola, numa nação que tudo importa.

O primeiro dos mecanismos, pelos quais a agricultura sustenta uma parte importante da sociedade, é o crédito. O antigo fazendeiro trabalhava para o traficante que lhe fornecia escravos, como o atual trabalha para o correspondente ou para o banco que lhe adianta capitais. Uma boa parte da riqueza nacional é eliminada do país pelo comércio de exportação, cujos lucros ficam em parte no estrangeiro, mas uma boa porção dessa riqueza pertence de direito aos que fornecem a lavoura do capital. Estes alimentam nas cidades uma considerável clientela de todas as profissões. A lavoura, porém, não sustenta somente os que lhe emprestam dinheiro a altos juros, sustenta diretamente a sua clientela, que a serve nas capitais. Mas o Estado tem um aparelho especial

chamado *apólice*, do qual os bancos são as ventosas para sugar o que resta à lavoura de lucro líquido (NABUCO, 2000, p. 229-230).

No fundo do painel escravista, havia a persistente e incômoda vida econômica e social do Império, que, por um momento, tentou ignorar, confundindo-a com a simples secreção do escravismo. Se as linhas da nostalgia monárquica da biografia dissimulam, as entrelinhas revelam e desmascaram. Duas intervenções põem a nu o monumento ornamental: o painel da sociedade da maioria e aquela do final do Segundo Reinado. A sociedade do Primeiro Reinado, deplora o fidalgo,

[...] desaparecera, com seus hábitos, sua etiqueta, sua educação, seus princípios e os que figuravam agora no prestígio eram os novos políticos saídos de revolução ou os comerciantes enriquecidos. Tudo mais recuava para o segundo plano: a política e o dinheiro eram as duas nobrezas reconhecidas, as duas rodas do carro social. Quando a primeira se desconsertava, vinham as revoluções, no fundo tão oficiais como o próprio governo, simples fenômeno, como ele, da *empregomania* que se ia generalizando: quando era a segunda, vinham as crises comerciais, que se resolviam pela intervenção constante do Tesouro (NABUCO, 1975, v. 1, p. 53).

O caráter patrimonial, e não liberal, do Estado, com suas bases comerciais e de sustentação recíproca com os governos, será a nota ainda no fim do Império.

Desde o princípio, o calor, a luz, a vida para as maiores empresas, tinha vindo do Tesouro. Em todo o tempo, as grandes figuras financeiras, industriais do país tinham crescido à sombra da influência e proteção que lhes dispensava o governo [...] Eles, políticos, eram os vermes do chão: a especulação, a planta vivaz e florescente e aparentemente estáveis; eles desanimavam, ela enriquecia [...] a queda do trono, no momento, passa quase despercebida ao mundo financeiro, ao gigantesco parasita que havia sugado a melhor seiva de nossa política [...] (NABUCO, 1975, v. 3, p. 385 e 387).

A ponte suspensa tinha, sem prejuízo da metáfora decorativa, suas colunas, e os lances eram mais curtos do que supunha a imaginação do historiador artista. Nos lances, fixavam-se as

aspirações utópicas, o liberalismo popular e o federalismo; debaixo das colunas, passaram os enxurros da vida econômica, que, por mancharem as águas, não deviam ser mostrados. A visão nostálgica tem sua ideologia, que repele a realidade, transforma-a, purifica-a para se converter em bandeira pública.

### 3 O liberal e o adjetivo

O celebrado dito do Visconde de Albuquerque – “Não há nada mais parecido com um Saquarema do que um Luzia no poder” – contém maior dose de malícia e de veneno do que se supõe. Não está o velho fidalgo a dizer que o liberal transita para o campo conservador, sem rubores e sem dramas de consciência, e vice-versa, em alusão ao presumido incaracterístico dos partidos imperiais. O que se contém na frase célebre é coisa diversa: o liberal, por obra do poder e quando no poder, atua, comanda e dirige como um conservador, adjetivando, no máximo, sua filiação partidária. Não se trata do descompromisso maquiavélico e oportunista de uma elite solidária, que, para mandar, muda de camisa, contanto que mande e continue mandando. Essa face é expressão de outra realidade, que gradua a consciência do dirigente, não raro com algum drama interior e dilemas pungente. O liberal, se convertido em governo, cede às estruturas e à ideologia que lhe permitem dirigir o leme – leme unicamente feito para aquele navio, que só com ele pode navegar. Ele crê num dogma, mas, para frequentar a igreja, deve praticar o culto contrário, sob a pena da excomunhão eterna. *Certo*, entre o conservador e o liberal dissídio, no século XIX, depende do adjetivo e não do substantivo. No liberalismo há de tudo: conservadores, liberais puros, radicais, republicanos e aristocratas (NABUCO, 2005, p. 91-92). Antes de tudo, a reverência ao trono é essencial, como essencial é o não compromisso com o povo, com a democracia, embora procure ser representativo, sempre que a representação secrete uma camada pedagógica de dirigentes. Ainda neste século [XX], Croce advertia que o liberalismo tem, como inimigo, não só o absolutismo, senão também o ideal democrático. Separa o liberal do democrata o problema da igualdade crente e último na religião da quantidade, fiel o primeiro à religião da qualidade, das classes dirigentes, e móveis, mas dirigentes e não dirigidas ou escravas à tirania do maior número. O *demos*, na palavra de Hamilton, um dos fundadores do pacto norte-americano e aristocratizante, seria a *great*

*beast*. No plano teórico do século XIX, os muitos tipos de liberalismo, sobretudo os que se inspiram em Montesquieu, Constant e Tocqueville, guardam-se das inclinações democráticas, nas quais veem, em última instância, o absolutismo das majorias. Verdade, entretanto, que não fizeram derivar o liberalismo político do econômico, vendo naquele, em alguns lances, seu antípoda, ao contrário das ideias recorrentes mais tarde. Advertiram, desde cedo, que a liberdade do poderoso e do desamparado tem conteúdo diverso, insinuando que da confusão viria a tentação de entregar o domínio econômico a um grupo diretor tecnocrático, que alcançaria nos seus controles o próprio núcleo dos direitos civis. No terreno comum, amavam a um só deus, o deus do progresso do século passado, *deus ex machina* – que curaria todos os males sociais e políticos.

Na prática brasileira, o liberal, além da distorção sofrida pelo tipo de Estado, perdia-se em máscaras de muitos feitios e cores. Joaquim Nabuco, ele próprio que se proclamava um liberal, não denuncia o poder pessoal – o vértice da oligarquia – por sua qualidade despótica, “porque com os nossos costumes o governo há de ser pessoal ainda por muito tempo pessoal, toda a questão consistindo em saber se a pessoa central será o monarca que nomeia o ministro ou o ministro que faz a câmara”. Ele acusa, ao contrário, o governo pessoal de não ser um governo pessoal nacional “em benefício do nosso povo sem representação, sem voz, sem aspirações mesmo” (NABUCO, 1983, p. 327). Esse poder doma os chefes e o povo “como se domam serpentes venenosas” (NABUCO, 1983, p. 283), serpentes que são, nada mais que os caricatos titulares da soberania nacional. Longe do modelo anglo-saxão, respirando o bolor bragantino, o liberal se propõe educar, corrigir, tutelar o “inorganismo” (o povo), mas atento às suas travessuras e rebeldias. Antes de tudo, a arte pedagógica terá o cuidado de ensinar a nadar fora da água, prezando uma qualidade que se supõe o próprio liberalismo: a tolerância.

A tolerância é um dos instrumentos da atividade liberal, mas com ela não se confunde. Destacada da premissa maior, ela será o contrário do liberalismo. Em lugar das liberdades públicas e dos direitos individuais – da liberdade de autonomia e da liberdade de participação –, a tolerância à imprensa e mesmo aos seus excessos, às opiniões diversas, ainda que republicanas, à palavra eleitoral,

embora se anule pela compreensão e pela fraude. Nesse tecido, a tolerância desmente o liberalismo: permite, podendo proibir; aceita, podendo recusar; admite, podendo reprimir. A essência do liberalismo estará noutra rumo: no controle e na limitação do poder por obra da lei e da Constituição, não nominais, mas efetivamente operantes. Na tolerância não há uma qualidade superior, mas um ardil, que revela a fraqueza do sistema, que, de adiamento em adiamento, prolonga a sua hora fatal. Não há liberalismo, mas o arbítrio autoritário, que talvez não empregue suas melhores armas por desconfiar da eficácia da pontaria. O imperador é o mais tolerante dos tolerantes e, por consequência, o menos liberal, como sentiu bem Sales Torres Homem ao proclamar que a violência aberta não era o maior perigo dos povos livres. “A sofisticação gradual das instituições respeitadas nas formas exteriores e corroídas na medula [...] eis os verdadeiros perigos que devem temer”, consubstanciados, na “má paródia do regime constitucional” (NABUCO, 1975, v. 4, p. 164).

Um contraste, todavia. Na hora do ostracismo político, na oposição, ao liberal importa a teoria ilibada, exuma as lições do 7 de abril e ameaça a todos: o trono e a oligarquia, dedo em riste, veias intumescidas, pena incendiária - ele *ameaça* - ameaça sem representá-lo - com o povo, com as ruas em tumulto, as praças revoltas. Nessa conduta, ele não é o liberal, mas o político de ideias transitórias e provisórias, que, se não acomodado, erguerá reivindicações, não suas, mas inimigas da ordem e do sistema. Entre a ameaça e o fato, interveem a tolerância, o “pacto tácito entre os adversários”, o “salão onde as boas maneiras são indispensáveis”, regido pela flexível e cética encarnação do Poder Moderador, D. Pedro II (NABUCO, 1975, v. 1, p. 351).

Na ópera encenada, não destoa do espetáculo o Senador José Tomás. A estátua corporifica todas as irradiações da vida política macia, embora entre a estátua e o bronze haja marcantes dissonâncias que o espaço não permite, por ora, assinalar. Ele, o biografado, na sua migração conservadora para a cidadela liberal, será o retrato das boas maneiras conciliatórias, conciliatórias no poder. Por três vezes desempenhará esse papel, uma vez efetivamente e duas vezes malogradamente. Na Conciliação (1853-1857), traduziu o pensamento do imperador e da oligarquia “depois do choque da

última guerra civil do Império, de abrir a política aos elementos liberais prescritos, sem tirar a direção dela ao espírito conservador” (MF, p. 156). Essa guerra será – no título do seu discurso – a *ponte de ouro*. Mais tarde, passará para o bando liberal, com a *Liga* não sem a desconfiança dos históricos, sob o comando do maior político da época, Zacarias, ao qual Joaquim Nabuco quer, a todo o custo, desdourar o cetro. “A probabilidade é a que a Liga teve sempre, como teve a Conciliação, a simpatia, o apoio e a cooperação constitucional do Imperador, que via nela o desenvolvimento da ideia conciliadora da [sic] 1853” (NABUCO, 1975, v. 2, p. 78, n. 1). A terceira tentativa conciliatória será o Gabinete Rio Branco, do qual sai a Lei do Ventre Livre (28-IX-1871). Nesse momento, entretanto, será um liberal que colabora com os conservadores, contra o aviso de seus correligionários, que, eventualmente acordes ao programa, não queriam ceder as glórias ao partido adverso. José Tomás, fiel às suas origens, não se solidariza com os cálculos políticos de Zacarias. Seus companheiros esperavam subir ao poder sobre o malogro de Rio Branco, deplorando o ministerialismo do colega. Os liberais perdem a bandeira emancipacionista, enquanto José Tomás via outro dilema, não o velho *conservadores x liberais*, mas *conservadores x republicanos* (NABUCO, 1975, v. 2, p. 228 e ss). Para salvar a monarquia, ele sacrifica o Partido Liberal.

Depois de 1868, José Tomás tem o papel de *chefe espiritual* do partido, chefia que o episódio de 1871 trinca de modo irremediável. Já em 1873, ele se sente estranho entre os novos camaradas, nos quais percebe “o triunfo da agitação democrática, que devia, em 1889, levar de vencida o Trono [...] o perigo da onda revolucionária, do radicalismo intransigente, cioso e inimigo da autoridade, por essência republicano” (NABUCO, 1975, v. 3, p. 384). Não percebe que a anarquia pouco tem a ver com o povo, com o qual, lembrado do retrato de Michelet de Danton, confunde Silveira Martins, no fundo o primeiro federalista, e não agitador popular, que perturba os serenos debates parlamentares do Segundo Reinado. No painel de atores educados, de liberais e conservadores, paira um tipo de liberalismo, o de José Tomás, que será o do biógrafo: “o liberalismo utilitário e o conservantismo histórico”, fórmula sem arbítrio copiada de Burke (NABUCO, 1975, v. 4, p. 154). Magro espólio de uma vida de transações e comando, filho de um sentimento que o biógrafo atribuirá

a si próprio: “O que me impediu de ser republicano na mocidade foi muito provavelmente o ter sido sensível à impressão aristocrática da vida” (NABUCO, 1949, p. 96). Aristocratismo que é mais do que *fumo de pacholice*, na denúncia do maior dos contemporâneos, mas uma armadura que guarda o sistema, ideologicamente, como, mais tarde, o elitismo será o escudo das oligarquias estaduais. Uma sombra, confundindo a nostalgia e o anacronismo, turbará, não só a visão da história, mas o processo e o curso dela.

## 4 A mina submersa

*Um estadista do Império*, de inspiração nostálgica e obra de arte que ilumina, embelezando e estilizando uma época, não será apenas o inocente libelo ervado contra a República. Seu papel não se resume, plasticamente, a um dos mais elegantes painéis estéticos da história. *A grande era brasileira*, segundo a solene palavra do autor, orquestrar-se-ia com outras biografias de personagens que nela atuaram, sobretudo daquele que ocupou o centro do teatro (NABUCO, 1975, v. 1 e 8). Ao lado da duvidosa concepção estética do período histórico, animado por quadros e retratos justapostos, há uma herança, fruto da obra e de seus pressupostos, capaz de irradiar efeitos perturbadores ao historiador e ao ator político do futuro. Atualiza-se o legado em dois lances opostos: a oligarquia esclarecida - sobranceira aos externos, de boas maneiras, emoldurada no Poder Moderador, com um chefe neutro e superior às facções internas - contra, na outra ponta, a tirania potencial, popular na origem, anárquica no fundo. Um terceiro termo, territorial e federal, seria inexecutável e resvalaria para o segundo termo, se não sustentado por um centro nacional e dirigente, educador e de autoridade, sobrepondo ao país real - e inorgânico - o país oficial do patronato, aristocratizante ou “elitista”.

A teia ideológica construída sobre uma realidade retocada está longe de se reduzir a uma inocente incompreensão histórica, geradora que é de outras incompreensões que projetam sobre a história do país um dos freios ao processo de mudança social. Solidifica, petrifica manchas idealizadas, estilizadas - esteticamente estilizadas -, dificultando o consumo transformador da memória, a superação permanente, gerando o anacronismo e as explosões

modernizadoras, duas faces da velha moeda. Conservam-se, dentro da corrente, debaixo das águas, invisíveis aos navegantes, minas submersas, que, por impedirem a corrida ao mar largo, perturbam o ritmo sincrônico do movimento social e econômico. A interação entre o novo e o velho, que conserva e nega, na ascensão a patamares superiores, torna-se descoordenada, quer fossilizando o passado, quer transformando a mudança em veleidade e utopia. As instituições, já desprovidas de funções ativas e dinâmicas, atuam sobre a realidade, em reflexos vegetativos, desvirilizando-a, emasculando-a. Tornam-se opressivas sobrevivências, ornamentais, mas pesadas na sua pompa, que ditam normas desajustadas ao presente. A sociedade civil, dotada de conteúdo próprio, desvincula-se do Estado, que deixa de atuar, mas conserva a estrutura herdada. Ou o contrário: o Estado modernizador fere a sociedade civil passiva, obrigando-a a passos mais largos do que suas forças permitem. Um exemplo que o próprio Joaquim Nabuco revela, diz respeito às classes sociais: “Todas elas apresentam sintomas de desenvolvimento ou retardado ou impedido, ou, o que é ainda pior, de crescimento prematuro artificial” (NABUCO, 2000, p. 153). Os estudos daí provenientes enchem as páginas de estudos clássicos: Tocqueville, Taine, Hegel, Marx, (*le mort saisi le vif*), Weber, Bloch. A história, nas suas virtualidades, firma-se, como uma vez se disse, numa casa composta de inúmeras escadas e raros aposentos.

A velha estrutura política, incapaz de articular-se com as forças florescentes e em ascensão, perde a legitimidade condutora, para se arvorar, por conta própria, na tutoria do governo, desconhecendo a maioria dos pupilos, confundindo comando com arbítrio – arbítrio provocado pelo descompasso entre a base e a ficção fora da legitimidade, a anarquia metodizada, reprimida. A aristocracia converte-se no papel dos pergaminhos duvidosos ou do elitismo imposto. Daí duas situações possíveis: a *explosão* ou o *terror*, ou as duas coisas juntas, simultânea ou sucessivamente.

As etapas históricas não canceladas, não absorvidas, não superadas sugerem, na imagem de um museu de antiguidades e de objetos ainda não postos no mercado, uma dialética multiespecial e multitemporal. No quadro global, povoado de dissonâncias temporais e espaciais, subsistem módulos irracionais, ilhas não redutíveis ao

movimento “ascensional” de novas classes ou ao desenvolvimento do país, focos de resistência que se recusam a acertar o passo, ao lado de árvores adubadas artificialmente. A polirritmia se alimenta das instituições anacrônicas, de suas ideologias aristocráticas e elitistas, obscurecendo o degrau social. Sem embargo da pureza de vistas do biógrafo, aí fica a erva má, presa ao solo, a parasita que entibiará o tronco secular. Surpreendente o contraste entre o Joaquim Nabuco nostálgico e o Joaquim Nabuco abolicionista? Como abolicionista, ele foi tachado de anarquista, comunista, petroleiro – quem se lembrará hoje dessa palavra para injuriar os adversários? –, mas, no fundo, o renovador era um aristocrata, também ele um *liberal utilitário*.

Entre a arte e a história há um abismo que não será atravessado com as asas chumbadas ao passado, lastimando as excelsas glórias perdidas.

## Referências

MACAULAY, Thomas Babington. *Essays and poems*. New York: American Book Exchange, 1880. 3 v.

NABUCO, Joaquim. *A intervenção estrangeira durante a Revolta de 1893*. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicação, 2003. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1088/690143.pdf?sequence=4>> Acesso em: 30 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. *Minha formação*. São Paulo: Ipê, 1949.

\_\_\_\_\_. *Um estadista do Império*: biografia. 4. ed. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1975. 3 v.

\_\_\_\_\_. *Balmaceda*. Rio de Janeiro: Typ. Leuzinger, 1895. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242370>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

NABUCO, Joaquim. *Campanha abolicionista no Recife: (eleições 1884)*. Senado Federal: Conselho Editorial, 2005. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/sf000028.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. *Discursos parlamentares*. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/jn000059.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. *Esriptos e discursos litterarios*. Rio de Janeiro: H. Garnier, 1901. Disponível em: <<http://www.brasiliana.usp.br/handle/1918/01206200#page/9/mode/1up>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. *O abolicionismo*. São Paulo: Publifolha, 2000. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bv000127.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2016.



ESTUDOS ELEITORAIS  
NO MUNDO

# ACCESIBILIDAD ELECTORAL: DERECHO FUNDAMENTAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

JOELSON DIAS

ANA LUÍSA CELLULAR JUNQUEIRA





# ACCESIBILIDAD ELECTORAL: DERECHO FUNDAMENTAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD<sup>1</sup>

## ELECTORAL ACCESSIBILITY: FUNDAMENTAL LAW OF PERSONS WITH DISABILITIES

JOELSON DIAS <sup>2</sup>

ANA LUÍSA CELLULAR JUNQUEIRA<sup>3</sup>

### RESUMEN

Este artículo defiende la accesibilidad electoral como derecho fundamental de las personas con discapacidad. Discurre sobre el voto como sustrato de la democracia, la democracia y personas con discapacidad, la protección normativa de la accesibilidad electoral y los desafíos de la accesibilidad electoral. Aclarece que fomentar la participación de las personas con discapacidad en la vida pública logra transformar al sujeto pasivo en sujeto activo o protagonista de su propia historia y concluye que la garantía del ejercicio de los derechos políticos es un instrumento eficaz para la emancipación contra la propia inercia estatal.

**Palabras clave:** Accesibilidad electoral. Derecho fundamental. Personas con discapacidad.

### ABSTRACT

It defends electoral accessibility as a fundamental right of persons with disabilities. It addresses voting as a substrate of democracy,

<sup>1</sup> Texto publicado originalmente en DIAS, Joelson; JUNQUEIRA, Ana Luísa. Acessibilidade eleitoral: direito fundamental de la persona con discapacidad. In: SÁNCHEZ, Alfonso A. (Coord.) *Visiones críticas de la democracia electoral*. México: Veracruz, 2016.

<sup>2</sup> Abogado y socio del despacho de abogados Barbosa e Dias (Brasília/DF), ex-Ministro sustituto del Tribunal Superior Electoral (TSE) de Brasil y Maestro en Derechos Humanos por la Universidad de Harvard.

<sup>3</sup> Abogada y socia del despacho de abogados Barbosa e Dias (Brasília/DF), y Maestra en Derechos Humanos por la Universidade do Minho (Portugal).

democracy and people with disabilities, the normative protection of electoral accessibility and the challenges of electoral accessibility. Clarifies that encouraging the participation of persons with disabilities in public life manages to transform the passive subject into active subject or protagonist of his own history and concludes that the guarantee of the exercise of political rights is an effective instrument for emancipation against inertia itself state.

**Keywords:** Electoral accessibility. Fundamental right. People with disabilities.

## 1 Introducción

Aunque la concepción moderna de la democracia proviene de los ideales de libertad, igualdad y fraternidad sustentados por la Revolución Francesa (1789), el proceso de universalización del voto no se dio en un solo momento. Hasta el siglo XIX, en el mundo occidental, aún existían restricciones al derecho a votar relacionados con el color, la situación socioeconómica y el género.

A partir del desarrollo del Estado democrático de derecho, el sufragio deja de ser un privilegio exclusivo de algunos grupos sociales. Se otorga el derecho a votar y ser votado a todos los nacionales de un país. En esta nueva concepción democrática, la universalidad es una característica básica del voto, ya que todo individuo tiene el derecho a participar igualitariamente en el desarrollo de su propio destino y en el de la sociedad en la que vive.

En este contexto, surge la preocupación de garantizar la participación electoral de las personas con discapacidad, sin obstáculos que lo impidan o sean demasiado onerosos. El ejercicio del sufragio es un poderoso instrumento que permite la convivencia social efectivamente inclusiva, justa y solidaria.

## 2 El voto como sustrato de la democracia

A partir del proceso de redemocratización en el espacio Latinoamericano (ocurrido durante las décadas de los 1970 y 1980), la positivación de los derechos políticos en las constituciones nacionales adquiere una dimensión inédita en estos países.

En el caso de Brasil, después de 23 años de régimen dictatorial (1964-1985) la Constitución de la República de 1988 fundó el Estado democrático de derecho, confiriendo al individuo el derecho de “ser la razón y el fin de la sociedad y del Estado.”

La democracia como modelo de Estado, presenta elementos claves que son reconocidos como la base de toda sociedad democrática moderna. Estos elementos se expresan en el Estado de

derecho, en la división de poderes, en el principio de la igualdad y en el compromiso con los derechos fundamentales y humanos<sup>4</sup>.

En teoría, por derechos políticos se entienden el conjunto de reglas y principios que rigen el derecho al sufragio (derecho a votar y ser votado) y sus manifestaciones, tales como el derecho de asociación y reunión, el pluralismo político, el voto ordinario y universal, la igualdad de condiciones para la participación y la representación política y el derecho a la libertad de expresión e información.

En otros términos, los derechos políticos consisten en los medios necesarios para el ejercicio de la soberanía popular. Son los derechos a la ciudadanía, garantizadores de la participación activa del individuo en las funciones del Estado<sup>5</sup>. Por eso, son también considerados como uno de los sustratos de la democracia, ya que no existe democracia sin la participación popular. Esa es la razón de que los derechos políticos sean considerados fundamentales.

Además, existe una estrecha conexión entre estos derechos y los demás derechos fundamentales. Eso se debe al hecho de que el individuo, al participar activamente en la esfera pública, influye en la construcción y legitimación de sus otros derechos fundamentales, esto es, los civiles, económicos, sociales y culturales.

Los derechos fundamentales, como un todo, son parte de la base del Estado democrático de derecho, operando como límite al poder público y como directrices para su acción. Son normas que traducen los valores civiles, políticos y socioeconómicos en la base para la aplicación de todo el ordenamiento jurídico. De esa forma, la asignación de los derechos políticos en el rol de los derechos fundamentales obliga al Estado a actuar para que la igualdad política efectiva sea asegurada a todos los miembros de la sociedad.

---

<sup>4</sup> Para aplicar la distinción entre derechos humanos y fundamentales utilizaremos la teoría elaborada por la doctrina jurídica germánica, la cual caracteriza a los segundos como los derechos humanos reconocidos y positivados en la esfera del derecho constitucional de determinado Estado. A su vez, los "derechos humanos" serían los derechos previstos en los documentos internacionales de derechos humanos.

<sup>5</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

En Brasil, para ser titular de los derechos políticos relativos al sufragio, basta con empadronarse electoralmente. En consonancia con el art. 14, § 1º, de la Constitución de la República, el empadronamiento electoral y el voto son obligatorios para los mayores de dieciocho años. En contrapartida, para los analfabetos, para los mayores de 70 años y para los jóvenes mayores de 16 y menores de 18 años, el voto y el empadronamiento electoral son facultativos. Además, no pueden empadronarse como electores los extranjeros y, durante el periodo del servicio militar obligatorio, los conscriptos.

Aparte de la Constitución, el derecho al voto también encuentra amparo en los sistemas y normas del ámbito regional y global de protección y promoción de los derechos humanos.

Presentando un estatus “supralegal”<sup>6</sup> en el ordenamiento jurídico brasileño, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) determinan que la ley nacional no puede restringir excesivamente el ejercicio del voto.

Además, la CADH es categórica al prever que la restricción al voto puede ocurrir exclusivamente por motivos de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal (art. 23).

### 3 Democracia y personas con discapacidad

El orden democrático, bajo el imperativo del Derecho, además de tener la carga de promover la igualdad e inclusión, debe cohibir acciones u omisiones de tipo discriminatorio en la sociedad. La noción del pueblo como “la razón y fin de la sociedad y el Estado” debe de

<sup>6</sup> A favor de la tesis de supralegalidad de tratados internacionales que versen sobre derechos humanos, el ministro del STF Gilmar Ferreira Mendes, en su voto proferido en el juicio del Recurso Extraordinario nº 466.343, del 22 de noviembre de 2006, dijo: “[...] el cambio constitucional al menos acepta la insuficiencia de la tesis de la legalidad ordinaria de los tratados ya ratificados por Brasil, la cual ha sido preconizada por la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal desde el remoto juicio del RE n. 80.004/SE [...] Todo indica, por lo tanto, que la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal, sin sombra de dudas, tiene que ser revisitada críticamente [...] Así, la urgente necesidad de dar efectividad a la protección de los derechos humanos en los planos interno e internacional hace imperiosa una posición en cuanto al papel de los tratados internacionales sobre derechos en la orden jurídica nacional”.

ser comprendida con base en la diversidad humana, respetando y aceptando las diferencias entre los individuos e incluyendo a los integrantes de los grupos sociales más vulnerables.

Esa es la razón por la cual las personas con discapacidad merecen protección normativa específica. Es necesario tratar a los desiguales de forma desigual para que entonces sea alcanzada la igualdad material. Es la llamada “desigualización” positiva, desigualando para igualar.

Según datos del Informe Mundial de 2011 sobre las personas con discapacidad, elaborado por la Organización Mundial de Salud, más de mil millones de personas en el mundo viven con alguna forma de discapacidad (mental, motora, visual o auditiva), de entre las cuales, cerca de 200 millones experimentan dificultades funcionales considerables. Sólo en Brasil, casi 24% de la población presenta algún tipo de discapacidad<sup>7</sup>.

De entre esta minoría significativa, existen, actualmente, millones de personas que dejan de ejercer sus derechos de participación política, por no tener acceso a los medios que los hagan viables.

De acuerdo con el artículo 1º de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), de la Organización de las Naciones Unidas,

Las personas con discapacidad son aquellas que tienen impedimentos de largo plazo de naturaleza física, mental, intelectual o sensorial, los cuales, en interacción con diversas barreras, pueden obstruir su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con las demás personas.

En 2001, la Organización Mundial de la Salud promovió una revisión en su criterio de clasificación internacional sobre la cuestión de la discapacidad, con la utilización de parámetros relacionados al

---

<sup>7</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo demográfico 2010: características gerais da população, religião e pessoas com deficiência*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

cuerpo, individuo y sociedad, publicando la Clasificación Internacional de Funcionalidad, Discapacidad y Salud<sup>8</sup>.

La cuestión de la discapacidad dejó de ser considerada, entonces, una patología y pasó a ser relacionada con el medio, resultante de la interacción con la sociedad y con el ambiente<sup>9</sup>. La discapacidad no es propiamente una característica médica, sino una condición social producida por el déficit de acceso a los derechos y bienes sociales que esos individuos enfrentan, considerando a la sociedad tal y como está organizada<sup>10</sup>. Se dice que es el ambiente el que tiene discapacidad de acceso, no la persona.

El derecho a la accesibilidad se entiende como el derecho de tener acceso a los derechos. Es, por lo tanto, un instrumento fundamental para la ejecución de todos los demás derechos. Por eso, hay una relación entre la dignidad humana y el derecho a la accesibilidad. La persona con discapacidad solamente podrá usufructuar una vida digna en caso de que tenga garantizado el acceso a los derechos fundamentales.

A partir de eso, surge la preocupación en garantizar la accesibilidad electoral, o sea, el derecho de todo individuo a tener un mundo sin barreras u obstáculos que le impidan participar, plena y efectivamente, de la vida pública en igualdad de condiciones con las demás personas.

## 4 La protección normativa de la accesibilidad electoral

La accesibilidad electoral tiene como fin erradicar las barreras que distancian a las personas con discapacidad de sus derechos políticos. No se traduce exclusivamente en el derecho a votar con facilidad.

<sup>8</sup> International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF).

<sup>9</sup> ARAUJO, Luiz Alberto David. A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seus reflexos na ordem jurídica interna no Brasil. In: FERRAZ, Carolina Valença et al. *Manual dos direitos da pessoa com deficiência*. São Paulo: Saraiva, 2012.

<sup>10</sup> BARCELLOS, Ana Paula de; CAMPANTE, Renata Ramos. A acessibilidade como instrumento de promoção de direitos fundamentais. In: FERRAZ, Carolina Valença et al. *Manual dos direitos da pessoa com deficiência*. São Paulo: Saraiva, 2012.

De forma práctica, el derecho a la accesibilidad electoral tiene como finalidad superar, por ejemplo, los obstáculos arquitectónicos de las zonas y secciones electorales, la inaccesibilidad de las propagandas partidarias y electorales, los informes oficiales y los debates televisivos que no cuentan con descripción auditiva, lenguaje de señas o subtítulos. También busca superar el prejuicio e ignorancia social que mitigan las oportunidades de los candidatos y candidatas con discapacidad de ser electos, así como busca implementar tecnologías que garanticen la accesibilidad (a todos los tipos de discapacidad) a la información divulgada por los partidos políticos y por el gobierno.

Fomentar la participación de las personas con discapacidad en la vida pública significa, directamente, la promoción de la calidad de vida de este grupo social. El sujeto pasivo se convierte en sujeto activo en la construcción de la sociedad.

En este sentido, la participación política es un fuerte instrumento garantizador de la emancipación social también de las personas con discapacidad, asegurándoles el derecho de planear su vida con base en sus propios deseos, en igualdad de oportunidades como las demás personas.

En el plano internacional, surge en 2006 la mencionada CDPD y su Protocolo Facultativo, de la Organización de las Naciones Unidas<sup>11</sup>.

La convención asegura una amplia participación en la política y la vida pública, exigiendo la realización de elecciones accesibles, la protección de la votación por escrutinio secreto, el derecho de ser candidato en las elecciones, cargos y funciones públicas en el gobierno y la prestación de asistencia en la votación cuando sea necesario. El artículo 29 de la CDPD prevé:

---

<sup>11</sup> La adhesión al Protocolo Facultativo es opcional. En caso de ser adoptado por el Estado Parte, como es el caso de Brasil, será reconocida la competencia del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ("Comité") para recibir comunicaciones sometidas por personas (o grupos de personas, o en nombre de ellos), que aleguen haber sufrido violación de las disposiciones de la Convención por el referido Estado Parte.

Artículo 29:

Participación en la vida política y pública.

Los Estados Partes deberán garantizar a las personas con discapacidad los derechos políticos y la oportunidad de disfrutarlos en condiciones de igualdad con las demás personas, y deberán comprometerse a:

a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar efectiva y plenamente en la vida política y pública, en igualdad de oportunidades como las demás personas, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, incluyendo el derecho y la oportunidad de votar y ser votados, mediante, entre otros:

I) Garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales y equipo para la votación serán apropiados, accesibles y de fácil comprensión y uso;

II) Protección del derecho de las personas con discapacidad al voto secreto en elecciones y plebiscitos, sin intimidación, y a ser candidatos en las elecciones, efectivamente ocupando cargos electivos y desempeñar cualesquiera de las funciones públicas en todos los niveles de gobierno, usando las nuevas tecnologías de asistencia, cuando sea apropiado;

III) Garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores y, por tanto, siempre que sea necesario y a su pedido, permiso para que ellas sean auxiliadas en la votación por una persona de su elección;

b) Promover activamente un ambiente en el que las personas con discapacidad puedan participar efectiva y plenamente en la conducción de las cuestiones públicas, sin discriminación y en igualdad de oportunidades con las demás personas, y alentar su participación en las cuestiones públicas, mediante:

I) Participación en organizaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, así como en actividades y administración de los partidos políticos;

II) Formación de organizaciones para representar a las personas con discapacidad a nivel internacional, regional, nacional y local, así como la filiación de las personas con discapacidad a estas organizaciones.

Siendo un marco en la lucha nacional por la positivación del respeto a la dignidad humana, la Convención fue el primer tratado de derechos humanos internalizado en el sistema jurídico brasileño formalmente con estatus de enmienda constitucional, habiendo sido ratificada con quórum especial de 3/5 de los votos de los miembros de las dos casas legislativas, en dos turnos de votación, en los términos de la Enmienda Constitucional nº 45, del 30 de diciembre de 2004<sup>12</sup>.

En el sistema regional interamericano de derechos humanos, la protección normativa especial de las personas con discapacidad está prevista en el texto de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad de la Organización de los Estados Americanos (Convención de Guatemala)<sup>13</sup>.

Ese fue el primer tratado internacional relativo a la eliminación de la discriminación contra las personas con discapacidad. Aunque no dispone de un dispositivo específico sobre los derechos políticos, dicha Convención obliga de manera particular a la adopción de medidas de naturaleza legislativa, social, educativa, laboral u otras que sean necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad. Proporciona, también, su plena inclusión en la sociedad, expresamente, en términos de accesibilidad, de prevención de la discapacidad, de la sensibilización de la población y de la investigación científica y tecnológica.

En el sistema europeo de derechos humanos, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea prescribe, en su artículo 26, que los Estados miembros deben reconocer y respetar el derecho de las personas con discapacidad a beneficiarse de las medidas destinadas a asegurar la autonomía, la integración social y la participación en la vida de la comunidad.

---

<sup>12</sup> El Poder Legislativo, representado por el Senado Federal, aprobó el texto de la Convención a través del Decreto Legislativo nº 186, del 9 de julio de 2008, que fue promulgado por el Poder Ejecutivo por medio del Decreto Federal nº 6.949, del 25 de agosto de 2009, pasando a tener fuerza vinculante al lado de las demás normas constitucionales.

<sup>13</sup> Promulgado en Brasil a través del Decreto nº 3.956, del 8 de octubre de 2001.

En el mismo sentido, la Recomendación 5 del 5 de abril de 2006 del Comité de Ministros de los Estados Miembros sobre el Plan de Acción del Consejo de Europa para promover los derechos de las personas con discapacidad defiende que la participación de todos los ciudadanos en la vida política y pública y en el proceso democrático es fundamental para el desarrollo de las sociedades democráticas. La sociedad necesita reflexionar sobre la diversidad de sus ciudadanos y beneficiarse de la variedad de sus experiencias y conocimientos. Así, es importante que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho al voto y de participar en tales actividades<sup>14</sup>. Además, la Recomendación 10 del 22 de septiembre de 2004 sugiere que las personas con trastornos mentales deben poder ejercer todos sus derechos civiles y políticos. La justificación es que cualesquiera restricciones al ejercicio de esos derechos deben de ser conforme a las disposiciones de la Convención Europea para la Protección de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales y no deben basarse en el simple hecho de que una persona sufre de un trastorno mental<sup>15</sup>.

En Brasil, el tema de la accesibilidad fue formalmente contemplado en el ordenamiento jurídico a partir de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988, que previó la emisión de una ley que garantizara la accesibilidad a los espacios públicos y medios de transporte para las personas con discapacidad. El § 2º del art. 227 de la Carta establece que “la ley dispondrá sobre normas de construcción de los espacios y de los edificios de uso público y de la fabricación de vehículos de transporte colectivo, a fin de garantizar el acceso adecuado a las personas portadoras de discapacidad.”<sup>16</sup>

Después de la promulgación de la Constitución de la República, surge la Política Nacional para la Integración de la Persona Portadora

<sup>14</sup> Línea de acción nº 1: Participación en la vida política y pública Rec (2006)5 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre el Plan de Acción del Consejo de Europa para promover los derechos de las personas con discapacidad y su participación plena en la sociedad: mejorar su calidad de vida en Europa, 2006-2015.

<sup>15</sup> Recomendación Rec (2004)10 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre la protección de los derechos humanos y la dignidad de las personas con perturbaciones mentales.

<sup>16</sup> La terminología “personas portadoras de discapacidad”, utilizada por la Constitución de la República de 1988, es anticuada. No corresponde más a los anhelos y valores actualmente presentes en la sociedad. Después de que el término “persona con discapacidad” fue adoptado por la CDPD, no hay más controversia sobre el asunto, solidificando la idea de que el foco principal debe recaer sobre la persona y no sobre la discapacidad.

de Discapacidad (regida por la Ley nº 7.853/1989 y por el Decreto nº 3.298/1999), constituida por orientaciones normativas que tienen como objeto asegurar el pleno ejercicio de los derechos individuales y sociales de las personas con discapacidad, que deben de ser seguidas por la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios de la Federación. Enseguida, se publicó la Ley Federal nº 10.098 (Ley de Accesibilidad), del 19 de diciembre de 2000, que estableció normas generales y criterios básicos para la promoción de la accesibilidad a ese grupo de personas.

En 2002, el Tribunal Superior Electoral (TSE) brasileño editó la Resolución nº 21.008, del 5 de marzo, previendo la creación de secciones electorales especiales destinadas a electores con discapacidad, instaladas en locales de fácil acceso, con estacionamiento próximo e instalaciones, inclusive sanitarias, que atiendan a las normas de la Asociación Brasileña de Normas Técnicas (ABNT)<sup>17</sup>. Más tarde, el Decreto Federal nº 5.296, del 2 de diciembre de 2004, (que reglamentó la Ley nº 10.098/2000) estableció normas generales y criterios básicos para la promoción de la accesibilidad de las personas con discapacidad o con movilidad reducida. Además de imponer un plazo para que los edificios de uso colectivo y público, los transportes colectivos y los sitios electrónicos de la administración pública sean adaptados a fin de volverlos accesibles, determina que las nuevas construcciones y los nuevos transportes sean creados ya de conformidad con las reglas de accesibilidad.

En 2004, mediante la Resolución nº 21.920, del 19 de septiembre, el TSE estipuló que en caso de que el ejercicio de las obligaciones electorales se hiciera imposible o excesivamente oneroso, la persona con discapacidad no estaría sujeta a la sanción. Con base en la Resolución nº 21.819, del 15 de junio de 2004, la persona

<sup>17</sup> El acto administrativo “resolución”, sabemos todos, es un instrumento normativo secundario, derivado del poder reglamentario y apuntando sólo a la ejecución de determinada ley. En el particular, se pondera, es el propio Código Electoral brasileño (Ley nº 4.737, del 15 de julio de 1965), en cuanto a acto normativo primario y, por tanto, superior a la resolución, el que debería, entonces, prever que los locales de votación sean todos de fácil acceso, y que a las personas con discapacidad les sean asegurados los medios y recursos destinados a facilitarles el ejercicio del voto. Y así debe de ser para que no se haga ya necesaria la creación por parte de la Justicia Electoral de secciones electorales especiales, pasándose a garantizar el acceso, amplio e irrestricto, con seguridad y autonomía, de los electores con discapacidad al ejercicio del derecho al voto en igualdad de condiciones con las demás personas.

con discapacidad puede recibir ayuda para votar, excluyéndose el auxilio de quien esté al servicio de la Justicia Electoral, de los partidos políticos o candidatos.

En 2012, mediante la Resolución nº 23.381, del 19 de junio, el Tribunal Superior Electoral instituyó el Programa de Accesibilidad a la Justicia Electoral. En su art. 2º, la referida resolución afirma que el programa se destina a la implementación gradual de medidas para la remoción de barreras físicas, arquitectónicas, de comunicación y de actitudes, con el fin de promover el acceso, amplio e irrestricto, con seguridad y autonomía, a las personas con discapacidad o con movilidad reducida durante el proceso electoral.

En su art. 3º, permite la celebración de acuerdos y convenios de cooperación técnica con entidades representativas de personas con discapacidad, teniendo como objetivo el auxilio y acompañamiento de las actividades necesarias a la plena accesibilidad. Además de eso, los trabajadores electorales recibirán entrenamiento orientado a auxiliar y facilitar el ejercicio del voto de los electores con discapacidad o movilidad reducida (art. 5º), recibiendo, en cada elección, el día de las elecciones, un formulario de requerimiento individual específico para que puedan realizar la actualización de la situación de esos electores (art. 8º, § 1º).

Por fin, al cabo de casi 15 años de tramitación en el Congreso y después de diversas revisiones, modificaciones, audiencias públicas y estudios, fue promulgada la Ley nº 13.146, del 6 de julio de 2015 (Ley Brasileña de Inclusión - LBI), teniendo como principal meta ajustar el sistema legal brasileño a los parámetros mínimos exigidos por la CDPD.

En términos generales, en lo que se refiere a las garantías destinadas a la participación en la vida pública y política de las personas con discapacidad, el art. 76 de la LBI reproduce básicamente la redacción de la CDPD (artículo 29) e incluye algunas medidas adicionales para la efectividad de estos derechos.

Siguiendo la Convención, la LBI pretende garantizar a las personas con discapacidad el ejercicio de los derechos políticos y la oportunidad de usarlos en igualdad de condiciones así como los demás individuos. Para eso, les asegura el derecho amplio e irrestricto de votar y ser votado, obligando al poder público a garantizar que: a) los procedimientos, instalaciones y materiales para votación sean accesibles y de fácil comprensión y uso; b) el voto secreto, libre y universal, así como el incentivo a la persona con discapacidad para ser elegida libremente en cargo electivo, o para desempeñar cualquier función pública; c) la libre expresión de la voluntad de la persona con discapacidad como elector y la posibilidad de que utilice apoyos personales o técnicos en el ejercicio de esta voluntad.

Específicamente, se destaca la innovación traída por la LBI en lo que se refiere a la relación entre capacidad jurídica y voto. De acuerdo con la nueva ley, la curatela afectará únicamente los actos relacionados con los derechos de naturaleza patrimonial y negociadora, sin poder restringir el derecho al voto. Como fue señalado por Días y Junqueira (2016, p. 27), se ha reforzado que la curatela, además de toda la discusión sobre el propio instituto, inaugurada por la Convención de la ONU, es una medida extraordinaria que se contrapone al derecho de toma de decisiones apoyada, que no puede imponer restricciones indebidas. Como esa medida, el país también acompaña la jurisprudencia más reciente de organismos internacionales de derechos humanos.

Otra novedad traída por la LBI, se refiere a la vedación (art. 76, § 1º, inciso I) de designación de secciones electorales exclusivas para las personas con discapacidad, debiendo la Justicia Electoral garantizar el acceso a cualquier mesa de votación.

La promulgación de la LBI es una excelente oportunidad para una mayor sensibilización y difusión de información sobre los derechos de las personas con discapacidad que, a su vez, despertará el necesario apoyo social a políticas, programas y acciones dirigidas a la efectividad del texto de la ley.

## 5 Accesibilidad electoral: desafíos

Son innumerables las barreras que aún comprometen el hacer efectivos los derechos políticos de las personas con discapacidad.

De forma general, además de la necesidad de la educación en derechos humanos para acabar de una vez con la discriminación cultural que segrega, es preciso poner inmediatamente en práctica los principios idealizados por la CDPD y por la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

Debe también haber un incentivo para la adopción de mecanismos de fiscalización internacional más rígidos, que apliquen sanciones pecuniarias o políticas severas, si los Estados partes no respetan los tratados internacionales que protegen y promueven los derechos de las personas con discapacidad.

En su 1º Informe Nacional sobre el Cumplimiento de las Disposiciones de la CDPD, Brasil admite que la participación política de las personas con discapacidad<sup>18</sup> en el país aún no está plenamente alcanzada, debido a obstáculos tales como la falta de acceso a la información sobre las plataformas políticas y las propuestas de los candidatos. El Informe también registra que, en diversas ocasiones, las campañas electorales brasileñas no son presentadas en formato accesible, principalmente en lo que concierne a los sitios electrónicos y al material impreso. Informa, también, que en el interior del país, es aún más difícil el acceso a los colegios electorales, lo que dificulta la participación de personas con movilidad reducida.

Como apoyo a los esfuerzos nacionales para la consecución de sus objetivos, la CDPD destaca la importancia de la cooperación internacional entre los países, así como asociaciones estratégicas con organizaciones internacionales y con la sociedad civil<sup>19</sup>. Además,

<sup>18</sup> BRASIL. *1º Relatório nacional da República Federativa do Brasil sobre o cumprimento das disposições da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência 2008-2010*. [2010?]. Disponible en: <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:VybK7i6t2hQJ:www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/arquivos/%255Bfield\\_generico\\_imagens-filefield-description%255D.doc+%&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=gr](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:VybK7i6t2hQJ:www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/arquivos/%255Bfield_generico_imagens-filefield-description%255D.doc+%&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=gr)>. Acceso en: 30 jun. 2017.

<sup>19</sup> Vide art. 32, 1, de la CDPD.

entre otras medidas, la Convención prevé, en particular, el apoyo a la capacitación, incluso, mediante el intercambio de información, experiencias y mejores prácticas<sup>20</sup>.

Analizaremos, a continuación, “mejores prácticas y políticas innovadoras” en diferentes países, que han proporcionado a las personas con discapacidad una mayor participación en la vida pública y política. En esta selección, utilizamos el Estudio Temático de la ONU sobre la participación de las personas con discapacidad en la vida pública y política<sup>21</sup>; el Informe Anual de 2015, elaborado por el Zero Project y el Informe del Instituto Nacional Democrático (IND)<sup>22</sup>, con la colaboración de la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES)<sup>23</sup>.

(continua)

<b>Práctica/política innovadora</b>	<b>País</b>	<b>Descripción</b>
Rerserva de cargo electivo en el Poder Ejecutivo para personas con discapacidad	Uganda	Cada villa, condado y consejo del distrito debe reservar, por lo menos, un cargo electivo destinado a personas con discapacidad.
Acceso igualitario a los medios de divulgación de las actividades parlamentarias	Suráfrica	Durante los discursos parlamentarios, el país disponibiliza un intérprete de señales, una unidad de producción de material en braille y un telón con texto electrónico.

<sup>20</sup> Vide art. 32, 1, b, de la CDPD.

<sup>21</sup> NACIONES UNIDAS. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: estudio temático sobre la participación de las personas con discapacidad en la vida política y pública, 2011.

<sup>22</sup> Zero Project es una organización internacional, creada por la Fundación Essl, con enfoque en la promoción de los derechos de las personas con discapacidad a nivel global. Su función principal es promover una plataforma de soluciones innovadoras y eficaces para los problemas experimentados por las personas con discapacidad. Informe anual de 2015: Vida independiente y participación política. Disponible en: <<http://zeroproject.org/downloads/#toggle-id-26>>.

<sup>23</sup> La Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) es una organización internacional sin fines de lucro que presta asistencia y apoyo a las elecciones en democracias nuevas y emergentes. FUNDACIÓN INTERNACIONAL PARA SISTEMAS ELECTORALES (IFES). Informe en asociación con el Instituto Nacional Demócrata (IND). Igualdad de acceso: Cómo incluir las personas con discapacidad en las elecciones y en los procesos políticos, 2014. Disponible en: <<http://www.ifes.org/news/2014-annual-report>>. Acceso en: 30 jun. 2017.

(continuación)

<b>Práctica/política innovadora</b>	<b>País</b>	<b>Descripción</b>
Derecho al voto y capacidad judicial	Croacia y Eslovenia	Amplia campaña para la sensibilización de la opinión pública por medio de talleres e informaciones transmitidas por televisión y radio acerca de los derechos de las personas con discapacidad. Los países comenzaron a admitir como electores personas con discapacidad intelectual.
E-voting	Australia	Fue creado un programa de apoyo para el proceso de votación de deficientes visuales, analfabetos y personas que no saben leer en inglés.
Fondo de financiación electoral	Reino Unido	Apoyo financiero dirigido a las personas con discapacidad que ocupen mandatos políticos o que lancen su candidatura política.
Votación por teléfono	Nueva Zelanda	Desde 2014, la Nueva Zelanda ha utilizado el sistema de votación por teléfono para las personas con discapacidad visual u otro tipo de discapacidad que les impida marcar su voto en la papeleta de votación. Fueron distribuidos 11.500 videos que explican el procedimiento de la votación por teléfono.
Semana de las personas con discapacidad	Filipinas	Se realiza anualmente la Semana de las Personas con Discapacidad, una campaña nacional de sensibilización en favor de la participación política de las personas con discapacidad.

(continuación)

<b>Práctica/política innovadora</b>	<b>País</b>	<b>Descripción</b>
Código de conducta	Sierra Leona	Código de conducta electoral dirigido a los partidos políticos, con riesgo de sanciones en caso de incumplimiento. El documento intenta promover un ambiente electoral sin violencia e intimidación, estimulando la participación de las mujeres y de los grupos socialmente marginalizados.

Basandonos en las recomendaciones de las Naciones Unidas y de la Agencia de la Unión Europea para los Derechos Fundamentales (FRA)<sup>24</sup>, también analizaremos algunas medidas que pueden y deben ser adoptadas por los Estados con el propósito de incluir a las personas con discapacidad en la vida pública y de asegurar su derecho a la accesibilidad electoral.

(continúa)

<b>Recomendación</b>	<b>Descripción</b>
Aumentar la concientización social y emancipar las personas con discapacidad	De acuerdo con las Naciones Unidas, la divulgación de información y la educación son los instrumentos más eficientes para erradicar estereotipos, para garantizar la emancipación política de las personas con discapacidad y para eliminar las barreras de acceso al voto.  Un informe preparado por el Centro de Vida Independiente de Hanoi (Vietnam) constató que, de 50 familias de personas con discapacidad entrevistadas, la mitad cree que las personas con discapacidad no deben votar para que no se preocupen con cuestiones políticas. El informe también señala, que la razón más común para que las personas deficientes no posean documentos nacionales es el hecho de que sus familiares no lo consideran necesario.

<sup>24</sup> AGENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA LOS DERECHOS FUNDAMENTALES (FRA). *El derecho a la participación política de las personas con discapacidad*, 2014. Disponible en: <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:pVm44FEu4DIJ:fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-political-participation-persons-disabilities-summary\\_es.pdf+&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=gr](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:pVm44FEu4DIJ:fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-political-participation-persons-disabilities-summary_es.pdf+&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=gr)>. Acceso en: 30 jun. 2017.

(continuación)

<b>Recomendación</b>	<b>Descripción</b>
<p>Participación en el desarrollo de políticas</p>	<p>De acuerdo con la FRA, las organizaciones representantes y las mismas personas con discapacidad deben participar activamente en la formulación, supervisión y evaluación de políticas y de medidas dirigidas a la promoción y protección de sus derechos políticos.</p> <p>Las personas con discapacidad no deben ser únicamente objeto de programas de ayuda, también deben participar activamente como líderes de sus respectivos gobiernos.</p>
<p>Eliminación de las barreras administrativas para la participación política</p>	<p>De acuerdo con la FRA, en la mayoría de los países subsisten barreras judiciales y administrativas que siguen impidiendo que algunas personas con discapacidad denuncien perjuicio o amenaza de perjuicio a sus derechos políticos.</p> <p>Ejemplos de obstáculos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesos administrativos inaccesibles y complejos, susceptibles de privar a las personas con discapacidad del derecho al voto; o sea, procesos que, en la práctica, pueden privar a las personas con discapacidad de sus derechos.</li> <li>• Dificultades en el acceso a los mecanismos de presentación de reclamos en las situaciones en que las personas con discapacidad enfrentan problemas para ejercer su derecho al voto.</li> </ul>
<p>Disociación del voto y la capacidad judicial</p>	<p>El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad recomendó a España y a Túnez que revisen sus legislaciones para conceder el derecho al voto y la participación en la vida pública a las personas con discapacidad intelectual o psicosocial bajo tutela o curadoría. (CDPD / C / TUN / 1) e (CDPD / C / TUN / CO / 1 par. 35).</p>

(continuación)

Recomendación	Descripción
Recolección de datos para medir la participación política de las personas con discapacidad	Conforme el Informe Mundial de la ONU sobre discapacidad debido a la falta de datos confiables y comparativos, todavía no es posible evaluar rigurosamente la situación que existe al respecto de la participación política de las personas con discapacidad. No existe una identificación clara de los tipos de barreras que enfrentan las personas con discapacidad para su participación política. Además, falta precisión en la identificación del apoyo necesario que garantice la accesibilidad electoral.
Difusión de buenas prácticas	El artículo 32 de la CDPD requiere la cooperación internacional por medio de el intercambio y la compartición de informaciones sobre experiencias y buenas prácticas. Esto incluye asegurar el acceso a los programas de inclusión electoral para que las personas con discapacidad puedan participar. Además de eso, deben ser reunidos y divulgados, en todo el mundo, buenos ejemplos y materiales educativos, con la ayuda de herramientas electrónicas accesibles.
Mejorar el acceso al voto	Según la Conferencia de los Estados Partes en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (NACIONES UNIDAS, 2011), deben estar garantizadas: cabinas de votación que permitan el acceso en silla de ruedas, iluminación adecuada, lugares de estacionamiento accesibles, espacios con puertas lo suficientemente anchas y formas alternativas de votación (voto electrónico, estaciones móviles de votación, votación por correspondencia, votación por poder o procuración y votación anticipada).

## 6 Conclusión

Más de mil millones de personas en todo el mundo viven con alguna forma de discapacidad (física, mental, intelectual o sensorial), entre los cuales 200 millones sufren de dificultades funcionales significativas. Según el Banco Mundial, en América Latina y el Caribe existen por lo menos 50 millones de personas con discapacidad.

Comprendiendo la magnitud de este problema, la OEA, y posteriormente la ONU, elaboraron convenciones específicas para proteger y promover los derechos de las personas con discapacidad. En 2008, Brasil internalizó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de la Organización de las Naciones Unidas, con rango de norma constitucional.

El actual orden democrático, así como los tratados internacionales y regionales de derechos humanos, exigieron un cambio de paradigma en la forma en como el Estado y la sociedad tratan a las personas con discapacidad. En lugar de que las personas con discapacidad tengan que adaptarse a la forma como la sociedad está organizada, es ahora el Estado quien debe de adaptarse y prepararse para atender las necesidades específicas de las personas con discapacidad.

Aunque los textos de ambas convenciones, tanto la de la ONU como la de la OEA, hayan sido adoptados por un gran número de países, la verdad es que la mayoría de los gobiernos aún no se preparan adecuadamente para asegurarles a las personas con discapacidad una forma más amplia y plena de volver efectivos sus derechos, incluyendo la accesibilidad electoral. Incentivar la participación de las personas con discapacidad en la vida pública logra transformar al sujeto pasivo en sujeto activo o protagonista de su propia historia. Finalmente, la garantía del ejercicio de los derechos políticos es, por encima de todo, un instrumento eficaz para la emancipación contra la propia inercia estatal.

## Referências

ARAUJO, Luiz Alberto David. *A proteção constitucional das pessoas portadoras de deficiência*. Brasília: Corde, 1994.

\_\_\_\_\_. A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seus reflexos na ordem jurídica interna no Brasil. In: FERRAZ, Carolina Valença et al. *Manual dos direitos da pessoa com deficiência*. São Paulo: Saraiva, 2012.

BARCELLOS, Ana Paula de; CAMPANTE, Renata Ramos.

A acessibilidade como instrumento de promoção de direitos fundamentais. In: FERRAZ, Carolina Valença et al. *Manual dos direitos da pessoa com deficiência*. São Paulo: Saraiva, 2012.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

DAMIA, Fábila Lima de Brito; GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *A inclusão eleitoral das pessoas com deficiência*. Disponível em: <<http://www.presp.mpf.gov.br>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

DIAS, Joelson; JUNQUEIRA, Ana Luísa. A lei brasileira de inclusão e o direito das pessoas com deficiência à participação na vida pública e política. In: LEITE, F. P. A.; RIBEIRO, L. L. G.; COSTA FILHO, W. M. *Comentários ao Estatuto da Pessoa com Deficiência*. São Paulo: Saraiva, 2016.

FÁVERO, Eugênia Augusta Gonzaga. *Direitos das pessoas com deficiência: garantia de igualdade na diversidade*. Rio de Janeiro, WVA, 2004.

GARCIA, Edinês Maria Sormani; CARDOSO, Carla Roberta Fontes. A proteção da pessoa portadora de deficiência e seu fundamento no princípio da dignidade humana. In: ARAUJO, Luiz Alberto David (Coord.). *Direito da pessoa portadora de deficiência: uma tarefa a ser completada*. Baurly, Edite, 2003.

JOBIM, Nelson. Origem e atuação da Justiça Eleitoral. In: PASSARELI, Eliana (Coord.). *Justiça Eleitoral: uma retrospectiva*. São Paulo: Imp. Ofic. do Estado de São Paulo, 2005.

LOPES, Laís Vanessa Carvalho de Figueirêdo. *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU, seu Protocolo Facultativo e a acessibilidade*. 2009. 193 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo: PUC, 2009.

NACIONES UNIDAS. *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: estudio temático sobre la participación de las personas con discapacidad en la vida política y pública*, 2011.

RIBEIRO, Valéria Cristina Gomes. *O direito à inclusão social das pessoas portadoras de deficiência: um caminho para o exercício da democracia*. Disponible en: <<http://jus.com.br/artigos/2546/o-direito-a-inclusao-socialdas-pessoas-portadoras-de-deficiencia>>. Acceso en: 30 jun. 2017.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.



# NORMAS PARA PUBLICAÇÃO





# NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

## ESTUDOS ELEITORIAS

ISSN 1414-5146

### LINHA EDITORIAL

A revista *Estudos Eleitorais* tem como objetivos oferecer subsídios para o exame e o debate do Direito Eleitoral, por meio de artigos, estudos e propostas apresentadas por juristas e estudiosos da área, auxiliar a Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (EJE/TSE), atender aos propósitos de promover a formação e a atualização de magistrados e demais interessados em Direito Eleitoral, bem como incentivar a discussão e a divulgação da matéria.

### CONVOCAÇÃO DE ARTIGOS - CHAMADA PERMANENTE

1. A Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral convida, em chamada permanente, a comunidade científica e os demais profissionais interessados na publicação de seus trabalhos a submeterem seus textos para publicação na revista *Estudos Eleitorais* (ISSN 1414-5146).

2. Serão admitidos trabalhos que versem sobre Direito Eleitoral, eleições e democracia que estejam em conformidade com a linha editorial da revista, respeitando, de todo modo, o debate democrático dos temas, em nível científico.

3. Os trabalhos deverão atender às normas de submissão, como requisito fundamental para aceitação dos artigos pela coordenação da revista.

4. A seleção de trabalhos para publicação é de competência do editor da revista e será feita mediante a análise dos pareceres técnicos. Os trabalhos recebidos para análise e aprovados não serão devolvidos aos autores.

5. Será facultado ao autor apresentar novamente texto anteriormente submetido e não aceito para publicação, desde que realizadas as adaptações sugeridas no parecer anônimo enviado pela EJE/TSE. Não serão admitidos recursos.

## **NORMAS DE SUBMISSÃO**

1. Os trabalhos encaminhados para publicação na revista *Estudos Eleitorais* da EJE/TSE deverão ser inéditos no Brasil – salvo dispensa expressa por parte da coordenação – e sua publicação não deve estar pendente em outros veículos de publicação, impressos ou eletrônicos. Após a publicação na revista *Estudos Eleitorais*, os trabalhos poderão ser publicados em outros veículos, desde que citando a publicação original como fonte.

2. O envio dos trabalhos poderá ser feito por correio eletrônico à coordenação da revista, para o endereço [eje.revista@tse.jus.br](mailto:eje.revista@tse.jus.br) (assunto do e-mail: artigo para a revista *Estudos Eleitorais*). Recomenda-se a utilização de processador de texto *Microsoft Word 97* ou superior. Caso seja usado outro processador de texto, os arquivos devem ser gravados no formato RTF (de leitura comum a todos os processadores de texto).

3. É necessário enviar, com o artigo, declaração de ineditismo do trabalho, se for o caso, e autorização para publicação na revista *Estudos Eleitorais*, assinadas pelo autor ou autores e digitalizadas para envio pelo endereço eletrônico referido no item 2. Ambas podem constar num único documento.

4. Não serão devidos direitos autorais ou qualquer remuneração pela publicação dos trabalhos na revista *Estudos Eleitorais*, em qualquer tipo de mídia impressa (papel) ou eletrônica (Internet, CD-ROM, e-book, etc.). O autor receberá gratuitamente da Escola Judiciária Eleitoral dois exemplares do número da revista em que seu trabalho tenha sido publicado.

5. Os artigos deverão ser precedidos por página de rosto da qual se fará constar:

- títulos do trabalho, resumos e palavras-chave descritos em português e em inglês;
- data de conclusão do artigo;
- nome do autor, brevíssimo currículo com filiação institucional, com os principais títulos acadêmicos e/ou a principal atividade exercida, CPF, endereço completo para correspondência, com CEP, telefone, *e-mail*.

6. Os trabalhos devem ter preferencialmente entre 10 e 20 páginas. Os parágrafos devem ser justificados. Não devem ser utilizados recuos, deslocamentos, nem espaçamentos antes ou depois. No texto, deve-se utilizar a fonte *Times New Roman*, corpo 14. Os parágrafos devem ter entrelinha 1,5; as margens superior e inferior devem medir 2cm e as laterais, 3cm. O tamanho do papel deve ser A4.

7. Os conteúdos dos artigos serão apresentados em português.

8. O resumo seguirá as diretrizes da ABNT NBR 6028:2003 (Norma Brasileira da Associação Brasileira de Normas Técnicas). Deverá contemplar, em sua estrutura, quatro partes: objeto (do que trata); objetivo (aonde pretende chegar); método (tipo de pesquisa ou estrutura textual); conclusão (resultados alcançados). Terá, no máximo, dez linhas e será redigido em um só parágrafo, obedecendo às pontuações gramaticais.

9. As palavras-chave (palavras ou expressões que expressem as ideias centrais do texto) devem ser no máximo cinco, como, por exemplo:

**Palavras-chave:** Partido Político. História. Democracia. Desafio. Pós-modernidade.

10. O texto deverá ser estruturado com introdução, desenvolvimento, conclusão e referências a fontes consultadas, sendo que:

- a introdução deverá conter a justificativa e os objetivos do trabalho, ressaltando a relevância do tema investigado;
- o desenvolvimento abrangerá a discussão e/ou análise das hipóteses apresentadas, com amparo bibliográfico adequado;
- a conclusão deverá conter de forma concisa a resposta aos objetivos propostos;
- a numeração dos tópicos deverá ser progressiva, identificadas com algarismos arábicos, sem ponto, com dois espaços antes do título do tópico (Exemplo: 2); as subseções têm ponto intermediário (Exemplo: 2.1).

11. As referências deverão ser feitas de acordo com a ABNT NBR 6023:2002. Elas devem ser citadas no sistema autor-data, conforme item 6.3 da ABNT NBR 10520:2002, no corpo do texto principal. Todas as fontes utilizadas na pesquisa e citadas no texto deverão constar no final do artigo com o título Referências.

12. Citações de outros autores contendo até três linhas devem ser feitas entre aspas, no corpo do texto, sem o uso de itálico. As citações que ultrapassarem três linhas deverão figurar em parágrafo próprio, com recuo de 4cm, fonte 1 ponto menor que o do texto principal, sem aspas, conforme orientações da ABNT NBR 10520:2002 (Citações em documentos). As referências legislativas ou jurisprudenciais devem conter todos os dados necessários para sua adequada identificação e localização. Em citações de *sites*, deve-se indicar expressamente a data de acesso no formato do exemplo seguinte: Acesso em: 16 mar. 2011.

13. As citações em línguas estrangeiras devem ser obrigatoriamente traduzidas.

14. As notas de rodapé de cada página serão utilizadas, preferencialmente, para apresentação de conceitos e explicações que não possam ser inseridos no corpo do texto.

15. Todo destaque que se queira dar ao texto deve ser feito com o uso de itálico. Jamais deve ser usado o negrito ou a sublinha.

16. Não será admitido texto que contenha fotografias ou imagens. Tabelas e gráficos serão admitidos desde que elaborados em programa do *Office*.

17. Os trabalhos que não atenderem a qualquer uma das normas de submissão serão devolvidos com observações aos autores, que poderão reenviá-los, após efetuarem as modificações necessárias. A revista *Estudos Eleitorais* não se responsabilizará por realizar qualquer complemento nos trabalhos, tais como inserção de resumo ou palavras-chave, que ficam à elaboração exclusiva do autor do artigo.

18. Recebido o trabalho pela coordenação da revista, realizar-se-á o respectivo aviso de recebimento ao autor.

19. O artigo terá suprimidos todos os elementos que permitam a identificação de seu autor e será remetido à análise de dois pareceristas, indicados pelo Editor, para avaliação qualitativa de sua forma e conteúdo, seguindo o sistema *double blind peer review*.

20. Os autores serão comunicados do resultado da análise e receberão por *e-mail* o parecer anônimo em caso de rejeição dos trabalhos.

21. Independentemente de *blind peer review* e do atendimento do formato padrão de publicação, a coordenação da revista poderá excepcionalmente aceitar trabalhos como artigos convidados, sempre que se considerar a contribuição do autor de fundamental importância para o tema ou relevância da matéria. A quantidade de artigos convidados não excederá 25% (vinte e cinco por cento) por número.

22. A coordenação da revista *Estudos Eleitorais* ficará à disposição dos autores, sempre que pretenderem obter informações acerca do andamento do processo de análise editorial dos trabalhos encaminhados, por meio do correio eletrônico [eje.revista@tse.jus.br](mailto:eje.revista@tse.jus.br).

23. Os casos omissos serão resolvidos pelo editor da revista.



Esta obra foi composta na fonte Deja Vu Sans, corpo 10,  
entrelinhas de 18 pontos em papel Cartão Supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
e papel AP 75g/m<sup>2</sup> (miolo).

A revista *Estudos Eleitorais* é apresentada ao leitor em seu primeiro número do ano de 2017, composto de sete artigos.

Com mais esta edição, a EJE/TSE reafirma seu compromisso com a valorização dos estudos eleitorais, concebidos de forma abrangente, para alcançar reflexões históricas, teóricas e práticas não apenas sobre o direito eleitoral material e processual, mas também sobre o processo político-eleitoral.



**EJE**  
Escola Judiciária Eleitoral  
Tribunal Superior Eleitoral



**Tribunal  
Superior  
Eleitoral**

ISSN 1414-5146



9 771414 514001