

ESTUDOS ELEITORAIS

VOLUME 12 – NÚMERO 2

MAIO/AGOSTO 2017

BRASÍLIA – 2017



EJE
Escola Judiciária Eleitoral
Tribunal Superior Eleitoral

ESTUDOS ELEITORAIS

VOLUME 12 – NÚMERO 2
MAIO/AGOSTO 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
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 normalização

SGI: Gabriela Santos, Rayane Martins, Sérgio Félix 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

| | |
|---|-----|
| O embate entre a prestação simplificada de contas de campanha e a burocracia: uma queda de braço entre o Poder Legislativo e o Judiciário Eleitoral na busca da necessária transparência ANA CLAUDIA SANTANO | 11 |
| Ação revogatória de mandato eletivo: uma proposta de <i>recall</i> brasileiro BRUNO FERREIRA DE OLIVEIRA | 39 |
| Por mais representatividade política no Brasil: uma defesa da lista fechada MATHEUS PASSOS SILVA | 61 |
| Breve análise da adequabilidade do sistema de votação em lista partidária fechada ao sentimento constitucional de democracia CAIO CÉZAR WILL NERI DIAS | 87 |
| Proporcionalidade(s) no Direito Eleitoral JOÃO ANDRADE NETO | 111 |

Estudos eleitorais na história

| | |
|---|-----|
| O Direito Eleitoral na atualidade IVAIR NOGUEIRA ITAGIBA | 137 |
|---|-----|

Estudos eleitorais no mundo

| | |
|---|-----|
| Perspectivas da educação política mundo afora: a Declaração de Nova Déli sobre educação do eleitor FÁBIO L. QUINTAS e ADISSON LEAL | 153 |
|---|-----|

| | |
|-------------------------------|-----|
| Normas para publicação | 177 |
|-------------------------------|-----|

APRESENTAÇÃO

Percorreu-se o segundo quadrimestre de 2017 ainda sem a necessária reforma política, que pode colaborar para o restabelecimento da confiança do cidadão no sistema político e para o fortalecimento da sua participação consciente no processo político. Percebe-se que as indispensáveis mudanças estruturais e culturais não podem ser alcançadas no curto prazo.

Nesse contexto de dificuldade política sistêmica, é imprescindível que a comunidade acadêmica continue cumprindo o seu papel de agente de transformação, prestando-se a revista *Estudos Eleitorais* a veicular estudos metodologicamente adequados e cientificamente responsáveis, com vistas a contribuir para o tão desejado aprimoramento da democracia.

Abre o presente número o artigo *O embate entre a prestação simplificada de contas de campanha e a burocracia: uma queda de braço entre o Poder Legislativo e o Judiciário eleitoral na busca da necessária transparência*, de Ana Cláudia Santano. Na sequência, complementando a seção *Estudos eleitorais*, tem-se *Ação revogatória de mandato eletivo: uma proposta de recall brasileiro*, de Bruno Ferreira de Oliveira; *Por mais representatividade política no Brasil: uma defesa da lista fechada*, de Matheus Passos Silva; *Breve análise da adequabilidade do sistema de votação em lista partidária fechada ao sentimento constitucional de democracia*, de Caio César Will Neri Dias; e *Proporcionalidade(s) no Direito Eleitoral*, de João Andrade Neto.

Na seção *Estudos eleitorais na história*, republica-se o artigo *O direito eleitoral na atualidade*, de autoria do desembargador Ivair Nogueira Itagiba, veiculado originariamente na *Revista Eleitoral*, em 1952.

Por fim, aproveitando o propício momento histórico de protagonismo da educação para a cidadania no contexto internacional, que se

reflete no Brasil, apresenta-se o artigo *Perspectivas da educação política mundo afora: a rede VoICE.NET e a Declaração de Nova Delhi*, de Fábio L. Quintas e Adisson Leal, que compõe a seção *Estudos eleitorais no mundo*.

A propósito da educação política, o mês de agosto é especialmente importante para a Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (EJE/TSE), que comemora 15 anos de existência. Em 13 de agosto de 2002, o TSE, por meio da Resolução nº 21.185, criava a EJE/TSE, aprovando sua organização e funcionamento. Ao longo desses anos, todos os tribunais regionais eleitorais criaram as respectivas escolas, havendo hoje uma efetiva rede de escolas judiciárias eleitorais (EJEs). A cada dia, essas escolas ganham relevo, ampliam o seu escopo e as suas iniciativas, colocando-se como peças fundamentais na complexa estrutura da Justiça Eleitoral, atuando não apenas na capacitação de magistrados e servidores, sua vocação originária, mas também no aprimoramento das práticas eleitorais e no fortalecimento da democracia.

Enfim, mais importante do que o júbilo pelo aniversário da EJE/TSE é o reconhecimento da importância histórica de todas as EJEs e a reafirmação do seu compromisso com as instituições democráticas brasileiras.

Vida longa às EJEs!

Fábio L. Quintas
Diretor da EJE/TSE

ESTUDOS ELEITORAIS

**O EMBATE ENTRE A PRESTAÇÃO
SIMPLIFICADA DE CONTAS DE
CAMPANHA E A BUROCRACIA:
UMA QUEDA DE BRAÇO ENTRE O
PODER LEGISLATIVO E O
JUDICIÁRIO ELEITORAL NA BUSCA
DA NECESSÁRIA TRANSPARÊNCIA**

ANA CLAUDIA SANTANO



O EMBATE ENTRE A PRESTAÇÃO SIMPLIFICADA DE CONTAS DE CAMPANHA E A BUROCRACIA: UMA QUEDA DE BRAÇO ENTRE O PODER LEGISLATIVO E O JUDICIÁRIO ELEITORAL NA BUSCA DA NECESSÁRIA TRANSPARÊNCIA¹

THE CONFLICT OF SIMPLIFIED ELECTORAL REPORTING AND BUREAUCRACY: THE POSITION OF LEGISLATIVE AND JUDICIAL POWERS IN THE SEARCH OF A GREATER TRANSPARENCY

ANA CLAUDIA SANTANO²

RESUMO³

A última reforma política, ocorrida em 2015, trouxe diversas e importantes modificações à legislação eleitoral, alcançando muitas disposições referentes ao financiamento de campanhas e à prestação de contas destes recursos. Dentro dessa linha, não há dúvidas que uma das grandes novidades foi a inserção de um novo tipo de modalidade de prestação de contas, que atende a uma forma simplificada e que pretende diminuir a burocracia existente por causa do número de candidatos que devem ser fiscalizados em cada

¹ Artigo recebido em 17 de maio de 2017 e aprovado para publicação em 4 de julho de 2017.

² Professora do programa de mestrado em Direito do Centro Universitário Autônomo do Brasil (Unibrasil). Pós-doutora em Direito Público Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Doutora e mestre em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidad de Salamanca, Espanha. Pesquisadora do Observatório de Financiamento Eleitoral do Instituto Brasileiro de Direito Público.

³ Agradeço a Frederico Franco Alvim pelos comentários e sugestões, bem como a Carla Karpstein pelo aporte de diversas ideias, que colaboraram sobremaneira para o refinamento do trabalho. Este artigo foi atualizado com as informações das eleições 2016 referentes ao tema, a partir de sua versão anterior, acrescentada de algumas propostas apresentadas pelo Grupo de Trabalho sobre o Financiamento de Campanhas, formado por membros da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP), no Seminário Reforma Política e Eleitoral no Brasil, realizado nos dias 23 e 24 de março de 2017, no Tribunal Superior Eleitoral.

eleição. Por meio de uma revisão bibliográfica, objetiva-se aqui expor quais são as características principais deste modelo, verificando a correspondência entre a intenção do legislador reformador e a Justiça Eleitoral, no momento de regulamentar essas regras por meio de suas resoluções. Busca-se também comprovar se realmente se trata de um procedimento mais facilitado para os candidatos com campanhas eleitorais mais modestas, enfocando em seu aspecto burocrático e processual. Ao final, são listadas algumas conclusões, resultado da análise ora proposta, entendendo, já com base na sua aplicação nas eleições de 2016, que as mudanças não foram suficientes para dotar de eficiência e qualidade o procedimento de fiscalização por meio da prestação de contas.

Palavras-chave: Financiamento de campanhas. Prestação de contas. Democracia. Transparência. Reforma política.

ABSTRACT

The last political reform of 2015 has brought many and important changes for the electoral laws, modifying many rules about the financing of campaigns and reporting procedures. In this sense, there is no doubt about one of the great changes: a simplified reporting procedure, a new pattern which aims to decrease the deep bureaucracy existing because of the high number of candidates each election. Through a bibliographic review, this paper aims to expose what are the main features of this new pattern of reporting, verifying the correspondence between the intention of the legislator and the Electoral Federal Commission, when this organization regulated the details of this procedure. In other hand, it is analyzed if this new pattern of reporting is easier to reach all types of candidates, considering its bureaucratic and procedural matters. In the end, it is listed some conclusions of this analysis, using the 2016 election data, to show that all the law changes were not enough to increase the level of efficiency and quality of transparency of this procedure.

Keywords: Financing of electoral campaigns. Reporting procedures. Democracy. Transparency. Political reform.

1 Introdução – A necessidade de se fiscalizar a arrecadação e os gastos de campanhas eleitorais

Um dos pontos centrais do financiamento das campanhas eleitorais é, sem sombra de dúvidas, a questão da fiscalização e do controle externo das finanças dos partidos e candidatos⁴, englobando aqui a transparência que se espera desses dados. Pode-se entender que existe um “quadrado mágico” – nas palavras de Nassmacher – para os regimes de financiamento da política, devendo haver mecanismos de transparência dirigidos à cidadania que contem com um procedimento de prestação de contas, que deve ser realizada interna e externamente. Também devem existir ferramentas institucionais para concretizar essa função fiscalizadora, munida com a possibilidade real de sanções⁵.

Assim, o tema da prestação de contas assume posição protagonista nos debates sobre a adequação dos modelos de financiamento, principalmente tendo em conta a crescente aparição de escândalos envolvendo partidos, candidatos e recursos econômicos que, por sua vez, suscitaram na sociedade civil uma forte demanda perante os órgãos de controle do Estado por melhorias na execução da fiscalização⁶.

Obviamente, não parece tarefa fácil encontrar soluções eficientes, considerando a peculiar aporia do Direito Eleitoral e Partidário, bem como as resistências legislativas existentes nesse campo que quase

⁴ No Direito Comparado, o controle pode ser interno ou externo. O primeiro alcança o espinhoso tema da democracia interna dos partidos, uma vez que os filiados têm o direito de conhecer a situação econômica atualizada da agremiação, bem como níveis de endividamento, operações financeiras, etc. Já o controle externo é realizado por outro órgão, que, no caso brasileiro, corresponde à Justiça Eleitoral. Sobre o tema, cf. ÁLVAREZ CONDE, Enrique. Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos. La financiación de los partidos políticos. *Cuadernos y Debates*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, n. 47, p. 26-27, 1994.

⁵ NASSMACHER, Karl-Heinz. Monitoring, control and enforcement of political finance regulation. AUSTIN, R.; TJERNSTRÖM, M. (Ed.). Funding of political parties and election campaigns. *International IDEA*, Stockholm, 2003. p. 139.

⁶ ALBERTO CORDERO, Luís. La Fiscalización del Financiamiento de los Partidos Políticos: un Asunto de Conciencia Crítica. Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Congreso Internacional de Derecho Electoral, 3. *Memoria...* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999. T. 2, p. 401.

sempre terminam judicializando a questão. Não se pode ignorar, por outro lado, o escasso sucesso nas proibições e penalizações no âmbito do financiamento de campanhas, fazendo com que a doutrina quase sempre opte por um caminho menos proibitivo e mais transparente, possibilitando um controle mais efetivo das operações irregulares ou ilegais⁷.

É com fundamento nessa perspectiva que as últimas e constantes “minirreformas” eleitorais aprovadas se vêm centrando no aperfeiçoamento do sistema de prestação de contas. Também são inegáveis os esforços da Justiça Eleitoral empreendidos nesse sentido, na busca da transparência tão almejada por todos.

Uma das inovações nesse assunto foi introduzida na legislação eleitoral por meio da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, que inseriu o § 9º no art. 28 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, dispondo sobre um procedimento simplificado de prestação de contas. É conhecido o fato de que grande parte das candidaturas – notadamente, nas eleições municipais – presta contas com base em valores baixos, pouco expressivos. Isso se torna muito relevante quando se considera o universo de contas que a Justiça Eleitoral deve verificar e julgar, pois pode tornar precário o resultado do controle realizado, resultar na impunidade de casos importantes de violação de normas de financiamento de campanhas devido à falta de atenção que receberam no momento da fiscalização, bem como provocar o congestionamento das estruturas da própria Justiça Eleitoral para efetuar essa função. Otimizar o procedimento com base na desburocratização de contas tidas como mais simples e que respondem por campanhas mais modestas era, de fato, uma providência que se impunha.

Assim, coube ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) regulamentar esse sistema simplificado na Resolução-TSE nº 23.463, de 15 de dezembro de 2015, dedicando os arts. 57 a 62 para fixar os critérios e o rito a ser adotado.

⁷ É devido a isso que García Viñuela comenta que o que mais chama a atenção nesse assunto é que os próprios partidos e candidatos terminam descumprindo normas que eles mesmos aprovaram, priorizando seus interesses sem a possibilidade de intromissões externas. (GARCÍA VIÑUELA, Enrique. Un Tigre de Papel: ¿Deben Prohibirse la Donaciones Anónimas a los Partidos Políticos? *El País*, 18 dic. 2005).

No entanto, com base na experiência de sua aplicação nas eleições municipais de 2016, há diversos pontos que justificam a análise que ora se propõe: afinal, este sistema simplificado de prestação de contas conseguirá atingir os objetivos de controle e transparência das campanhas afetadas? Houve, realmente, desburocratização desse procedimento? Os resultados serão mais eficientes, atendendo à necessidade de rapidez na verificação dos dados e aos exíguos prazos legais? Esses são alguns dos objetivos deste estudo.

2 As disposições legais referentes ao sistema simplificado de prestação de contas

São bastante perceptíveis os movimentos para aumentar a rigidez da fiscalização das contas de campanha por parte da Justiça Eleitoral nos últimos anos. O TSE, utilizando-se de sua competência normativa, vem aprovando resoluções que reforçam o controle econômico de candidatos e partidos a cada eleição, sendo, em algumas ocasiões, esse recrudescimento das regras alvo de críticas da doutrina, por julgar que as novas exigências extrapolam a prerrogativa de regulamentação⁸. Não há dúvidas que o Legislativo aprova regras que são complementadas por resoluções do TSE e que estas terminam sendo um reflexo de uma queda de braço entre os

⁸ Como ocorreu com a exigência da apresentação de prestação de contas regular, na Resolução-TSE nº 23.221 de 2 de março de 2010, art. 26, § 4º: “§ 4º A quitação eleitoral de que trata o § 1º deste artigo abrangerá exclusivamente a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não remetidas, e a apresentação regular de contas de campanha eleitoral”. Segundo consta no art. 11, § 7º, da Lei nº 9.504/1997, incluído pela Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, a certidão de quitação eleitoral abrange exclusivamente a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não remetidas e a apresentação de contas de campanha eleitoral, não mencionando que tais contas devam ser regulares. Parte da doutrina entendeu que o TSE havia extrapolado sua função normativa, muito embora o adjetivo “regular” colabore, materialmente, para o devido cumprimento da fiscalização das contas e não permita que esse processo de prestação seja somente de fachada. Nesse sentido, cf. VASCONCELLOS, Aylton Cardoso. *Prestação de Contas de Campanha e Quitação Eleitoral: uma Reflexão sobre a Constitucionalidade da Redação Determinada pela Lei nº 12.034, de 2009, ao § 7º do Artigo 11 da Lei nº 9.504, de 1997. Série Aperfeiçoamento de magistrados 7. Curso “1º Seminário de Direito Eleitoral: temas relevantes para as eleições de 2012. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/7/seminariodedireitoeleitoral_39.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2017.*

dois poderes⁹. Um desses casos parece ser o do sistema simplificado de prestação de contas.

Segundo o texto inserido pela Lei nº 13.165/2015 na Lei nº 9.504/1997:

Art. 28. [...]

§ 9º A Justiça Eleitoral adotará sistema simplificado de prestação de contas para candidatos que apresentarem movimentação financeira correspondente a, no máximo, R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), atualizados monetariamente, a cada eleição, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou por índice que o substituir.

Já no § 10, a norma dispõe que esse sistema deverá conter ao menos: (i) a identificação das doações recebidas, com os nomes, o CPF ou CNPJ dos doadores e os respectivos valores recebidos; (ii) a identificação das despesas realizadas, com os nomes e o CPF ou CNPJ dos fornecedores de material e dos prestadores dos serviços realizados; (iii) o registro das eventuais sobras ou dívidas de campanha. Ainda a lei estabelece que, nas eleições para prefeito e vereador de municípios com menos de 50 mil eleitores, a prestação de contas será feita sempre pelo sistema simplificado.

A iniciativa é bastante elogiável, considerando o alto número de prestações de contas de pequeno valor e, por vezes, com nenhuma movimentação financeira¹⁰. A desburocratização é uma providência que sempre colabora para a maior eficiência na tarefa de fiscalização, permitindo que se empregue maior atenção aos casos mais complexos.

⁹ Este diagnóstico foi bem exposto por Fernando Neisser em: NEISSER, Fernando. A Modernização das Normas e do Processo de Análise dos Processos de Prestações de Contas Eleitorais. 2016. Disponível em: <<http://oseleitoralistas.com.br/a-modernizacao-das-normas-e-do-processo-de-analise-das-prestacoes-de-contas-eleitorais-por-fernando-neisser/>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

¹⁰ Não se ignora nesta análise que a ausência de movimentação financeira em uma campanha eleitoral é algo “estranho”, pois pode significar que não houve propaganda na campanha, ou que todas as regras referentes a este tema foram relativizadas devido ao seu valor reduzido. Ainda sobre essas contas reside o indício de que pode se tratar de uma candidatura “laranja” de mulheres, somente com o objetivo de cumprir a cota legal de candidaturas femininas. Contudo, há um número expressivo de prestações de contas sem movimentação.

Além disso, a própria lei deixou espaço à Corte Eleitoral para regulamentar este sistema. O TSE conhece em profundidade a realidade das prestações de contas, sendo, evidentemente, o mais indicado para elaborar normativa específica sobre o novo procedimento. Assim, a Resolução-TSE nº 23.463/2015 tratou detalhadamente do processo de prestação de contas. A partir do art. 57 estão as disposições sobre o sistema simplificado.

Segundo o texto da resolução mencionada, esse sistema simplificado estará disponível para as contas com movimentação financeira de até 20 mil reais, e nos casos de eleições para prefeito e vereador em municípios com menos de 50 mil eleitores, parafraçando a Lei nº 9.504/1997. As contribuições da resolução para a formatação desse sistema começam efetivamente a partir do § 2º do art. 57, que define o que se entende por movimentação financeira, para fins do referido cálculo. Essa movimentação consiste no total das despesas contratadas e registradas na prestação de contas, não mencionando as receitas.

Já o art. 58 da resolução determina expressamente que a prestação de contas simplificada atenderá a um procedimento informatizado, sendo utilizado nos processos o Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE). Todas as informações necessárias deverão ser transmitidas à Justiça Eleitoral pelo SPCE, que também terá que contar com quatro documentos: (i) extratos da conta bancária aberta em nome do candidato e do partido político, inclusive da conta aberta para o fluxo de recursos do Fundo Partidário, quando for o caso, demonstrando a movimentação financeira ou sua ausência, em forma definitiva, contemplando todo o período de campanha, vedada a apresentação de extratos sem validade legal, adulterados, parciais ou que omitam qualquer movimentação financeira; (ii) comprovantes de recolhimento (depósitos/transferências) à respectiva direção partidária das sobras financeiras de campanha; (iii) declaração firmada pela direção partidária comprovando o recebimento das sobras de campanha constituídas por bens e/ou materiais permanentes, quando houver; e (iv) instrumento de mandato para constituição de advogado para a prestação de contas¹¹. Neste ponto, nota-se a tentativa de desburocratizar o

¹¹ São quatro dos oito documentos obrigatórios para a apresentação de uma prestação de contas comum.

processo, amenizando a quantidade de comprovantes, bem como a manutenção da natureza processual da prestação de contas, já que a capacidade postulatória continua sendo necessária. Essa lógica não alcançou a obrigatoriedade de assinatura de um profissional de contabilidade previamente à apresentação das contas, como ocorre no procedimento comum¹².

Já no § 5º do art. 59 consta outra obrigação documental: a apresentação de comprovantes dos recursos oriundos do Fundo Partidário, caso tenham sido utilizados. Entende-se que, em nome de melhor técnica legislativa, essa disposição deveria inserir-se no mesmo artigo referente aos documentos obrigatórios, o art. 59, *caput*, da resolução, favorecendo uma compreensão mais clara das disposições legais pelos candidatos mais leigos.

No que tange ao recebimento e processamento, a prestação de contas simplificada seguirá o disposto nos arts. 50 e 51 da resolução, que dispõem sobre a forma como as prestações de contas comuns são recepcionadas e conduzidas¹³. É a partir daqui

¹² Esta dispensa de assinatura de um profissional contábil já gerou até reação por parte do Conselho Federal de Contabilidade, que ressalta a ideia de que a dispensa dessa assinatura pode comprometer a qualidade dos dados fornecidos à Justiça Eleitoral. Cf. <<http://www.tre-mt.jus.br/imprensa/noticias-tre-mt/2015/Novembro/tse-encerra-serie-de-audiencias-publicas-sobre-regras-das-eleicoes-2016>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

¹³ Assim é o texto dos arts. 50 e 51:

“Art. 50. A prestação de contas deve ser encaminhada à Justiça Eleitoral em meio eletrônico pela Internet, na forma do art. 49.

§ 1º Recebidas na base de dados da Justiça Eleitoral as informações de que trata o inciso I do *caput* do art. 48, o sistema emitirá o Extrato da Prestação de Contas, certificando a entrega eletrônica.

§ 2º O prestador de contas deve imprimir o Extrato da Prestação de Contas, assiná-lo e, juntamente com os documentos a que se refere o inciso II do *caput* do art. 48, protocolar a prestação de contas no órgão competente até o prazo fixado no art. 45.

§ 3º O recibo de entrega da prestação de contas somente será emitido após a certificação de que o número de controle do Extrato da Prestação de Contas é idêntico ao que consta na base de dados da Justiça Eleitoral.

§ 4º Ausente o número de controle no Extrato da Prestação de Contas, ou sendo divergente daquele constante na base de dados da Justiça Eleitoral, o SPCE emitirá aviso com a informação de impossibilidade técnica de sua recepção.

§ 5º Na hipótese do § 4º, é necessária a correta reapresentação da prestação de contas, sob pena de ser julgada não prestada.

§ 6º Os autos das prestações de contas dos candidatos eleitos serão encaminhados, tão logo recebidos, à unidade ou ao responsável por sua análise técnica para que seja desde logo iniciada.

§ 7º Os autos das prestações de contas dos candidatos não eleitos permanecerão no Cartório Eleitoral até o encerramento do prazo para impugnação, previsto no art. 51 desta resolução.

que se percebe a opção da Justiça Eleitoral por manter praticamente os mesmos critérios utilizados para o procedimento comum, uma vez que somente a apresentação da prestação de contas já obriga os candidatos a enfrentarem a burocracia exigida. Esperava-se que o sistema simplificado fosse algo mais simples e de maior compreensão por qualquer pessoa que desejasse manejá-lo.

Concluída a análise técnica, e na hipótese de apresentação de impugnação às contas apresentadas, bem como identificada alguma irregularidade, o prestador de contas será intimado para se manifestar no prazo de três dias, sendo-lhe dada oportunidade para juntada de documentos. Com ou sem essa manifestação, o Ministério Público Eleitoral poderá apresentar parecer no prazo de 48 horas. Essa análise técnica se centrará na detecção de (i) recursos recebidos direta ou indiretamente desde fontes vedadas; (ii) recursos recebidos de origem não identificada; (iii) descumprimento do limite de gastos; (iv) omissão de receitas e gastos eleitorais; (v) não identificação de doadores originários, nos casos de aportes recebidos de outros prestadores de contas. Ainda,

Art. 51. Com a apresentação das contas finais, a Justiça Eleitoral disponibilizará as informações a que se refere o inciso I do *caput* do art. 48, bem como os extratos eletrônicos encaminhados à Justiça Eleitoral, na página do TSE, na Internet, e determinará a imediata publicação de edital para que qualquer partido político, candidato ou coligação, o Ministério Público, bem como qualquer outro interessado, possa impugná-las no prazo de três dias.

§ 1º A impugnação à prestação de contas deve ser formulada em petição fundamentada dirigida ao relator ou ao Juiz Eleitoral, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias.

§ 2º As impugnações à prestação de contas dos candidatos eleitos e dos respectivos partidos políticos, inclusive dos coligados, serão autuadas em separado e o Cartório Eleitoral ou a Secretaria do Tribunal notificará imediatamente o candidato ou o órgão partidário, encaminhando-lhe a cópia da impugnação e dos documentos que a acompanham, para manifestação no prazo de três dias.

§ 3º Apresentada ou não a manifestação do impugnado, transcorrido o prazo previsto no § 2º, o Cartório Eleitoral ou a Secretaria do Tribunal encaminhará os autos da impugnação ao Ministério Público Eleitoral, para ciência.

§ 4º Decorrido o prazo previsto no § 2º e cientificado o Ministério Público Eleitoral na forma do § 3º, com ou sem manifestação deste, o Cartório Eleitoral ou a Secretaria do Tribunal solicitará os autos da prestação de contas à unidade ou ao responsável pela análise técnica, providenciando, imediatamente, o apensamento da impugnação e sua pronta devolução, para a continuidade do exame.

§ 5º Nas prestações de contas dos candidatos não eleitos e dos órgãos de seus partidos políticos, inclusive dos coligados, a impugnação será juntada aos próprios autos da prestação de contas, abrindo-se vista ao prestador de contas e ao MPE, na forma da parte final dos §§ 2º e 3º, e, em seguida, os autos serão encaminhados à unidade ou ao responsável pela análise técnica.

§ 6º A disponibilização das informações previstas no *caput*, bem como a apresentação ou não de impugnação, não impede a atuação do MPE como *custos legis* nem o exame das contas pela unidade técnica ou responsável por sua análise no Cartório Eleitoral”.

na hipótese de utilização de recursos do Fundo Partidário, haverá também a verificação dos comprovantes da correta destinação desses valores.

Logo, segundo o art. 61 da resolução, não havendo impugnação das contas e não identificada nenhuma irregularidade técnica, juntamente com um parecer favorável do Ministério Público Eleitoral, não serão determinadas diligências. Do contrário, o juiz eleitoral examinará as razões alegadas e decidirá sobre a regularidade das contas. Caso não seja possível essa decisão, ele converterá o procedimento em ordinário (em analogia entre este e o rito sumário previstos no Direito Processual) e determinará a intimação do prestador de contas para a apresentação de novo dossiê retificador. Essa decisão tem natureza interlocutória, é irrecorrível de imediato, não preclui e pode ser objeto de análise preliminar em recurso contra a decisão final da prestação de contas, na hipótese de haver recurso.

Percebe-se que a análise técnica continua atendendo a uma lógica formal adotada já para os procedimentos comuns, mesmo prevendo alguma possibilidade de averiguação material do que contém a prestação de contas simplificada¹⁴. Aqui se pode apontar o fato de que tanto as contas comuns quanto as simplificadas se submetem ao mesmo “estilo” de verificação de dados, compondo, provavelmente, o mesmo rito, porém descrito de forma distinta. A essência do procedimento, em si, não foi desburocratizada, mas, sim, foi moldada a partir de uma roupagem nova, que na prática pode significar o mesmo período de tempo para a sua verificação, a mesma complexidade para a preparação do dossiê, excetuando a diminuição dos documentos iniciais, a desnecessidade de contador e a sua eventual realização por via exclusivamente informatizada.

Diante disso, parece que a tese da queda de braço entre Legislativo e Justiça Eleitoral se confirma, colocando em pauta alguns tópicos a ser objeto de reflexão para os pleitos seguintes. Se realmente o desejo é o de adotar um sistema *simplificado* de prestação de

¹⁴ Sobre os problemas desta lógica meramente formal e contábil adotada para as prestações de contas comuns, cf. HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi et al. Redes de financiamento eleitoral nas Eleições de 2008 no Litoral do Paraná. *Paraná Eleitoral*, v. 3, n. 1, p. 103-131, 2014.

contas, algumas disposições da Resolução-TSE nº 23.463/2015 deverão sofrer mudanças para as eleições que virão após 2016.

3 Em busca de um modelo verdadeiramente simplificado de prestação de contas

Mesmo quando o legislador introduziu na Lei nº 9.504/1997 um sistema mais simples de cumprir a obrigação de prestar contas, ele não buscou reduzir a sua importância ou amenizar a sua rigidez em nome de uma eficiência que somente visasse a uma verificação formal desses dados. A concepção de que o ato de prestar contas das finanças movimentadas durante a campanha eleitoral é importante para a democracia não se alterou. Contudo, cabe também à Justiça Eleitoral ao menos tentar interpretar e captar a intenção da letra da lei, adequando-a a uma realidade possível.

Além disso, segundo as regras para a prestação de contas simplificada, candidatos de cerca de 5.153 municípios brasileiros¹⁵ deveriam utilizar esse procedimento nas eleições de 2016. Trata-se de número bastante representativo do universo de contas apresentadas.

É com base nessa premissa que diversos ajustes devem ser feitos ao procedimento contido na Resolução-TSE nº 23.463/2015, se o objetivo for a desburocratização do procedimento e a eficiência no resultado, uma vez que se tornou a regra da prestação de contas, e não a exceção.

a) Pensar em um novo sistema informático para a prestação de contas

O SPCE surgiu nas eleições de 2002, instituído pela Justiça Eleitoral para auxiliar candidatos e comitês na prestação de contas. Desde o seu início, esse sistema dispõe de dois modelos, um destinado aos candidatos e outro aos comitês (que não existem mais após a Lei nº 13.165/2015), porém sempre mantendo a obrigação da

¹⁵ Do total de 5.571. Cálculo realizado a partir dos dados constantes na Resolução-TSE nº 23.459/2015. Disponível em: <<http://chimera.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234592015.html>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

entrega posterior dos dados ali constantes e documentos correlatos à Justiça Eleitoral¹⁶. A separação entre os programas continua até os dias atuais, com poucas diferenças entre eles. Com o passar dos anos, a Justiça Eleitoral aprimorou o SPCE, principalmente atendendo às modificações legislativas, inserindo campos específicos para informações antes não coletadas, especificando melhor transferências de recursos entre candidatos, entre outros detalhes.

Esse programa foi pensado para ser instrumento de transmissão dos dados de candidatos e comitês para a Justiça Eleitoral, possibilitado pelas facilidades virtuais oferecidas pela Internet que, por sua vez, garantem rapidez e segurança para ambas as partes, baseando-se na mesma lógica que a declaração de imposto de renda. Contudo, as mudanças realizadas no *software* em si não atendem a diversas necessidades atuais de prestações de contas em quantidade massiva, isso porque ele não parece acompanhado de outras medidas que poderiam maximizar a sua eficiência.

É certo que, a cada versão do *software*, é possível comportar mais informações sobre a movimentação financeira dos candidatos, o que permite uma transferência de dados mais detalhada para os setores de Prestação de Contas e uma melhor execução da circularização¹⁷ dos dados¹⁸. Isso possibilita o aumento da probabilidade de se encontrar alguma irregularidade durante esse cruzamento, o que, conseqüentemente, melhora a eficácia da fiscalização, ao menos em teoria.

Porém, como já dito, o SPCE foi idealizado somente para ser “ponte” entre o candidato e a Justiça Eleitoral para o fornecimento

¹⁶ Dados constantes na página Web do Tribunal Superior Eleitoral.

¹⁷ Trata-se de um termo do campo da contabilidade, que significa “A circularização, ou confirmação externa, é uma prova de auditoria obtida como resposta directa [sic] que o revisor/auditor recolhe de uma terceira entidade (a entidade que confirma os dados), sob forma de papel, sob forma electrónica [sic] ou por qualquer outro meio.”. (Cf. Conselho Nacional de Supervisão de Auditoria - CNSA. Circularização. Disponível em: < <http://www.cnsa.pt/comunicados/Circularizacao.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2017. p. 1).

¹⁸ Isso é possibilitado pelos diversos convênios celebrados pelos tribunais eleitorais com outros órgãos ou entidades, como a Receita Federal, o Banco Central do Brasil, bem como com prestadoras de serviços corriqueiros em uma campanha, como gráficas. No entanto, no que tange aos convênios com entes privados, em alguns casos a sua abrangência fica comprometida, o que pode, por conseguinte, prejudicar o resultado da circularização.

desses dados, não para outras funções que poderiam ser extraídas dele, como o fomento do controle cidadão sobre as contas. A obrigação de o candidato apresentar fisicamente os documentos que comprovam o que consta em seus registros após alimentar os arquivos do SPCE permanece mesmo após tantos anos demonstrando que pode ser somente um procedimento burocrático a mais, já que as novas versões do programa poderiam conter campos específicos de anexação de documentos comprobatórios. Seria mais adequado se esse protocolo posterior fosse suprimido e os documentos fossem anexados diretamente nos arquivos do SPCE, como já ocorre em outros sistemas de prestação de contas utilizados pelo governo federal¹⁹. Isso evitaria acúmulo de papéis, diminuiria a necessidade de espaço físico de armazenamento, auxiliaria na velocidade da análise e permitiria um cruzamento de dados mais arrojado, principalmente com a possibilidade de confrontar notas fiscais, comprovantes, etc. pelos auditores da Justiça Eleitoral, como também a própria cidadania, com base nas informações obtidas de entes externos e já contidas no sistema. Aqui, cabe a ressalva que não se ignora o problema da falsificação de documentos, de assinaturas, de faturas “frias” que “justificam” despesas, entre outros problemas de veracidade das informações prestadas. Entretanto, mesmo com a apresentação desses documentos, a lógica seguida pelo modelo de prestação de contas limita-se à formalidade das informações, não havendo maneiras – dentro do molde atual – de buscar a verdade real dos dados. Essa condição independe da apresentação posterior de documentos físicos²⁰.

A exigência de protocolo posterior dos documentos que embasam as contas não condiz com a agilidade que o processo deveria gerar, nem com o real propósito de uma verdadeira prestação de contas, muito mais quando na entrega outros problemas de ordem formal podem incidir, como a divergência entre o número de controle no Extrato da Prestação de Contas e o constante na base de dados da Justiça Eleitoral. No formato atual, o SPCE não colabora para uma fluidez maior de informações, embora cumpra o seu papel de transmissão dos dados.

¹⁹ Cite-se como exemplo o SIPREC, sistema de prestação de contas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) do governo federal.

²⁰ Além disso, o que deve ser tomado como regra é a veracidade dos documentos, e não a sua falsidade.

Essas reflexões são sobre o SPCE em geral, aplicado para a prestação de contas comum. Quando se trata do sistema simplificado de prestação de contas, talvez fosse mais adequado desenvolver um novo *software*, específico para contas menos complexas. Deve-se lembrar que, nas prestações de contas simplificadas, é dispensável a assinatura de contador, algo que nas contas comuns a partir do SPCE é uma obrigação e – pode-se dizer – uma necessidade. A não contratação de contador já alivia de encargo econômico campanhas mais modestas, o que pode ser bom do ponto de vista financeiro. Porém, em sendo assim, o sistema de transmissão de dados deveria acompanhar essa dispensa, por meio de programa mais inteligível, mais intuitivo e de menor complexidade, para que realmente não se fizesse necessário esse acompanhamento contábil.

Além disso, o programa deveria ser pensado para o público que vai utilizá-lo. Grande parte das contas com baixos valores e pouca movimentação financeira corresponde a campanhas menos espetaculosas, mais regionais e que atendem a outra lógica de se fazer política, principalmente em âmbito municipal²¹. A dinâmica das campanhas para o cargo de vereador em municípios pequenos e com reduzido número de eleitores é bastante distinta daquelas para deputado, por exemplo, o que faz com que essas vicissitudes também devam ser observadas pela Justiça Eleitoral no momento de regulamentar o sistema simplificado de prestação de contas²². Além disso, os candidatos que respondem por essas contas de menor valor também representam parte da população que não tem grau de instrução escolar elevado. Com base em dados das eleições de 2012, tem-se que a relação candidato/grau de instrução era na seguinte proporção²³:

²¹ Muitos atuantes na área afirmam que o SPCE é funcional e autoexplicativo, mas admitem que ainda é um sistema complexo diante da realidade dos candidatos, que, em sua maioria, possuem problemas de déficit educacional.

²² Aqui também se menciona a própria dificuldade que os candidatos mais idosos ou mais interioranos têm com as novas tecnologias, além dos problemas de acesso à Internet que ainda há no país. Porém, retirar da esfera virtual esse procedimento não é uma opção.

²³ Tabela extraída do sítio do TSE: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleicoes-2012>>. Acesso em: 29 mar. 2017. Dados referentes aos candidatos aptos.

| Abrangência | Grau de Instrução | Qtde | % |
|--------------------|-------------------------------|----------------|----------|
| Brasil | Analfabeto | 80 | 0,018 |
| | Lê e escreve | 13.758 | 3,094 |
| | Ensino Fundamental incompleto | 75.699 | 17,022 |
| | Ensino Fundamental completo | 62.964 | 14,158 |
| | Ensino Médio incompleto | 22.747 | 5,115 |
| | Ensino Médio completo | 158.031 | 35,535 |
| | Superior incompleto | 21.110 | 4,747 |
| | Superior completo | 90.336 | 20,313 |
| Total | | 444.725 | |

Com esse panorama, pode ser que o SPCE²⁴ esteja prejudicando os candidatos mais humildes, mas que formam a verdadeira massa das campanhas modestas e das prestações de contas de pequeno valor. As desigualdades e dificuldades proporcionadas pelo sistema atual vão continuar no simplificado, apenando - injustamente - esses candidatos, que já contam com menos carga intelectual e tecnológica, e favorecendo aqueles que possuem melhores condições econômicas e que podem delegar essa tarefa a algum profissional e prestar suas contas devidamente. Na prática, o SPCE não possibilita real simplificação da prestação de contas, e a sua adoção para as contas de baixo valor impede qualquer diferenciação entre o sistema pretendido pelo legislador e o existente.

Em sendo assim, o mais adequado seria que a Justiça Eleitoral elaborasse *software* específico para o público com contas de valores baixos e pouca movimentação financeira, facilitando o envio de dados, simplificando procedimentos e possibilitando que o próprio candidato pudesse alimentar o sistema com seus registros, sem depender da contratação posterior de profissional contábil para isso, mesmo quando a norma legal o desobrigue²⁵. Para tanto, sugere-se, como inspiração para a criação do programa, o FiliaWeb²⁶.

²⁴ Sem considerar a complexidade das disposições sobre prestação de contas, que por si só já são de difícil compreensão pelo público leigo.

²⁵ Sabe-se que a rigidez do controle do financiamento é muito recomendada, porém indiretamente apenas as campanhas mais modestas, os partidos minoritários e os candidatos menos abastados. O controle do financiamento das campanhas não pode ser utilizado como forma de estrangulamento econômico de minorias ou dos menos favorecidos (cf. SANTANO, Ana Claudia. *O financiamento da política*. Curitiba: Íthala, 2014. p. 174). É devido a isso que se advoga pela adequação de todo o sistema para que a intenção do legislador seja efetivamente alcançada.

²⁶ Proposta apresentada pelo Grupo de Trabalho sobre o Financiamento de Campanhas, formado por membros da ABRADep, no Seminário Reforma Política e Eleitoral no Brasil, realizado nos dias 23 e 24 de março de 2017.

Outra alternativa seria realizar a prestação de contas diretamente dos extratos bancários eletrônicos da conta aberta para o financiamento da campanha de cada candidato. Isso tornaria possível identificar as entradas e saídas no decorrer da campanha, de modo visível e transparente, em tempo integral, diretamente na Internet²⁷.

b) Pensar em um novo procedimento para a prestação simplificada de contas

Mesmo adotando um novo programa simplificado para as prestações de contas de baixo valor, o processamento desses dossiês também deve ser repensado.

Com base na Resolução-TSE nº 23.463/2015, a Justiça Eleitoral dispôs sobre um procedimento a ser seguido, deixando em aberto a possibilidade de converter o feito para o rito ordinário, nos termos do art. 62. Assim, com base na letra da norma, pode-se deduzir que há um rito ordinário – utilizado para a prestação de contas comuns – e outro análogo ao sumário, embora não adote esta nomenclatura.

Se essa for a intenção da Justiça Eleitoral, poder-se-ia analisar o procedimento simplificado sob a perspectiva do Direito Processual comum, ou seja, assumindo-o como o representante do rito sumário. Esse tipo de procedimento responde a um desenvolvimento mais ágil, com atos mais concentrados e imediatos. Segundo o art. 275, incisos I e II, do já revogado Código de Processo Civil, o procedimento sumário é aquele utilizado nos casos descritos nesse dispositivo em razão do valor da causa ou em razão da matéria²⁸. Na situação presente, a prestação simplificada de contas também depende do valor das contas, bem como do tipo de eleições a que se refere e do número de eleitores.

Na lógica do Código de Processo Civil aprovado em 2015, atualmente em vigor, há dispensa de advogado para causas de

²⁷ Idem.

²⁸ No novo Código de Processo Civil (2015), esse procedimento não existe mais, passando os feitos constantes no anterior art. 275, II, para a competência dos juizados especiais cíveis.

até 20 salários mínimos²⁹, há simplificação de atos praticados em audiência, não há intervenção de terceiros, entre outras informalidades que caracterizam os processos nos juizados especiais e que deixam visíveis suas diferenças com o rito ordinário. Se for aplicada a analogia, a prestação de contas simplificada em nada se assemelha a um rito sumário. Ao contrário, o único sinal de sumarização desse rito adotado pela Justiça Eleitoral ocorre em dois pontos: no da supressão da fase de diligências (que também ocorre na prestação de contas comum) e no volume de informações que é enviado para análise, com base na lista mais reduzida de documentos necessários. Excetuando esses dois momentos, os procedimentos de prestação de contas comum e simplificado são praticamente os mesmos, ainda que o art. 58 da Resolução-TSE nº 23.463/2015 disponha que a análise das contas simplificadas será informatizada, levando a crer que não haverá verificação manual pelos analistas dessa Justiça especializada.

Se há realmente a intenção de simplificar o processamento de prestações de contas de pequena monta e atender à pretensão do legislador, deverá haver diferenças entre esses procedimentos. Caso contrário, será algo meramente formal³⁰.

A primeira questão que deve estar aqui consignada é que, por força do já citado art. 58 da Resolução-TSE nº 23.463/2015, a análise das contas simplificadas será informatizada. Parece que não haverá verificação manual dos dados, mas, sim, a exemplo do que ocorre com o registro de candidatura, se não há impugnação e não falta nenhum documento, as contas passarão somente por esse canal informatizado³¹.

No entanto, há quatro casos dispostos claramente na norma em que essa análise informatizada se torna manual: (i) Recursos

²⁹ Em 2016, o valor do salário mínimo era R\$880,00 (oitocentos e oitenta) reais. Se multiplicado por 20, perfaz R\$17.600,00 (dezesete mil e seiscentos reais), quase o mesmo valor disposto para a prestação de contas simplificada.

³⁰ Embora exista previsão normativa para a regulamentação do sistema simplificado de prestação de contas, podem surgir dúvidas sobre a competência da Justiça Eleitoral para criar um verdadeiro rito sumário, o que não se ignora nesta análise, mas que não será aqui abordado.

³¹ Interpretação extraída dos arts. 60 e 61 da Resolução-TSE nº 23.463/2015.

do Fundo Partidário (art. 60, parágrafo único); (ii) existência de impugnação; (iii) detecção de irregularidades pelo sistema; (iv) parecer desfavorável do Ministério Público (art. 61). Em todos esses casos, a análise deixa de ser informatizada para ser manual, conversão que, por si só, já descaracteriza a simplificação do procedimento³².

Ocorre que, com base em uma análise mais detida da resolução do TSE, há outras duas hipóteses nas quais a análise deixa de ser totalmente informatizada, mesmo sendo simplificada: em casos de contas parciais e quando há prévia circularização de dados pelo cartório eleitoral, durante o período eleitoral. Explica-se: no primeiro caso, os §§ 1º e 2º do art. 43 não discriminam quem deve enviar as contas parciais, não fazendo distinção entre contas comuns e simplificadas. Nesse sentido, todos deverão entregar os dados nos prazos estipulados. A partir disso, nos termos do art. 44, § 1º, o relator ou o juiz eleitoral pode determinar o imediato início da análise das contas com base nos dados das parciais e nos que estiverem disponíveis. Essa análise é manual, não informatizada, descaracterizando o procedimento simplificado. Logo, e já indo ao segundo caso, quando os analistas procedem à circularização do que já foi disponibilizado, trata-se, também, de ato manual e não informatizado.

Dessa forma, parece que a análise informatizada determinada aos procedimentos de contas simplificadas pode ser facilmente convertida em manual. Devido a isso, entende-se que, se o objetivo é realmente simplificar o rito, ele deve ser pensado singularmente, não somente inserido dentro do comum, exigindo ainda mais interpretação por parte do prestador de contas e dos servidores analistas. Com base em algo separado do já existente será possível alcançar os objetivos do legislador.

Outra das providências que poderiam ser de grande valia é a dispensa do advogado, da mesma forma que ocorreu com o

³² Ainda mais se for pensar qual será a postura da Justiça Eleitoral e do Ministério Público diante no massivo número de contas que serão apresentadas dessa forma. As hipóteses de conversão à análise manual são amplas e, dependendo, pode funcionar como um “pente fino”, afunilando as contas que poderiam ser analisada somente via informatizada.

contador. Ao menos em um primeiro momento, o advogado pode ser considerado peça desnecessária, já que o candidato está apresentando prestação de contas de baixa complexidade e valor. Tendo em vista que a análise dos dados prevista na Resolução-TSE nº 23.463/2015 é realizada basicamente pela via virtual, parece que a necessidade de apresentar advogado já no início do procedimento corresponde a um ato burocrático ou formalista, algo que pode ser sanado – caso a situação exija – em um segundo momento.

Essa dispensa impactaria favoravelmente nos gastos dos candidatos, uma vez que, nessa fase, o advogado não exerce propriamente a defesa do prestador das contas, mas limita-se a apresentar-se como o seu representante. Se a lógica for a de adotar rito de menor complexidade e mais informalidade, como ocorre com êxito nos juizados especiais, a representação por advogado poderia ser restrita somente aos casos em que se encontrem irregularidades e que realmente o candidato pode precisar de conhecimentos técnicos para a sua defesa ou justificação. Nas contas aprovadas, o advogado termina exercendo papel artificial e pouco relevante, somente acarretando o ônus de sua contratação pelo já desfavorecido candidato com contas modestas.

Além disso, a dispensa de advogado não descaracteriza a natureza jurídica jurisdicional do processo de prestação de contas, tão debatido outrora³³. Os feitos em andamento nos juizados não deixam de ser jurisdicionais para se tornarem administrativos, eles simplesmente atendem a uma lógica mais dinâmica que permite a sua resolução mais rapidamente. Parece possível extrair essa intenção do legislador quando ele inseriu na Lei nº 9.504/1997 o sistema simplificado de prestação de contas.

³³ Esse debate foi travado intensamente pela doutrina, com importantes argumentos para ambos os lados. No sentido de que o processo de prestação de contas tem natureza jurídica administrativa, cf. COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de direito eleitoral*. 9. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 283 e ss.; GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 10. ed., São Paulo: Atlas, 2014. p. 356. Já no sentido de que o processo tem natureza jurisdicional, cf. ALVIM, Frederico Franco. A Natureza Jurídica do Exame da Prestação de Contas. *Verba Legis: Revista Jurídica de Direito Eleitoral*. n. 5, p. 22-28, 2010. Essa discussão foi bastante impactada pela aprovação da Lei nº 12.034/2009, que modificou a Lei nº 9.096/1995, ao também incluir o § 6º ao art. 37, que dispõe que “o exame da prestação de contas dos órgãos partidários tem caráter jurisdicional”.

Não se ignora que a introdução da obrigatoriedade do advogado na apresentação da prestação de contas atenda a uma necessidade de que candidatos e partidos não possam alegar desconhecimento da lei ou do sistema. Para esse argumento, novamente levanta-se a problemática da complexidade do próprio modelo adotado para prestar contas, já abordado na análise do SPCE. A estrutura de controle deve ser pensada para o público que a utilizará, e não adotar complexidades para forçar, indiretamente, a contratação de advogados e/ou contadores. Não se deve olvidar que a própria reforma política capitaneada pela Lei nº 13.165/2015 busca o barateamento das campanhas. Em tempos de baixíssimos limites de gastos, com contas modestas, essas despesas poderiam ser excluídas³⁴.

Outra providência que colaboraria para a sumarização do sistema simplificado de prestação de contas é permitir eventuais impugnações de outros candidatos, partidos e coligações somente após o término da análise técnica, e não com a apresentação das contas finais, nos termos do art. 51, da Resolução-TSE nº 23.463/2015. Não há razões que justifiquem, dentro de um procedimento que busca a agilidade e a simplificação, a possibilidade de apresentação de impugnações já no começo do trâmite. Isso porque é também conhecido o fato de que nem sempre tais intervenções são amparadas por causas materiais que realmente justifiquem a sua existência. Com a alta competitividade do sistema eleitoral brasileiro, não é raro que adversários políticos – ainda mais em âmbito municipal – tentem por diversos canais barrar a diplomação dos eleitos, sendo este um deles que pode ser explorado pelos mais mal intencionados. Eventuais impugnações somente deveriam ser possíveis após a análise das contas, com fundamentos técnicos capazes de justificar a movimentação da Justiça Eleitoral na apuração do que está sendo alegado³⁵.

³⁴ Mesmo com o entendimento firmado pelo TSE de que gastos com advogados por atuação contenciosa não se incluem no limite de gastos de campanha (AgR-REspe nº 773-55, Aracaju/SE, rel. Min. Henrique Neves, em 1.3.2016), ainda se desconhece se o processo de prestação de contas se encaixa no conceito de atividade contenciosa ou de consultoria, uma vez que não há lide, por exemplo.

³⁵ Obviamente que aqui cabe o argumento de que nada impede que exista outro parecer posterior a essa impugnação após a análise das contas. Contudo, dentro da perspectiva de simplificação do procedimento que aqui se persegue, a elaboração de diversos pareceres por parte dos analistas não colabora para essa tarefa, embora – isso deve ser reconhecido – possa refinar a fiscalização.

Além disso, o próprio escopo da verificação das contas simplificadas permite essa modificação, uma vez que a análise técnica foca, basicamente, no rastreamento de recebimento direto ou indireto de fontes vedadas; no recebimento de recursos de origem não identificada; na extrapolação de limite de gastos; na omissão de receitas e gastos eleitorais; e na não identificação de doadores originários, nas doações recebidas de outros prestadores de contas. Devido à objetividade dos tópicos de análise, a oportunidade de impugnação deve seguir a mesma lógica, com uma fundamentação também objetiva e dirigida a esses pontos, posteriormente a essa análise.

Outro ponto de importante observação são os prazos previstos para a manifestação do prestador de contas caso exista alguma impugnação ou detectada alguma irregularidade, de três dias (art. 59, § 3º, da Resolução-TSE nº 23.463/2015), bem como para a intervenção do Ministério Público, em havendo manifestação do prestador ou não, de 48 horas (§ 4º, também do art. 59). No caso do responsável pela apresentação das contas, o prazo é o mesmo que o para as contas comuns, e que, desde o prisma da ampla defesa, opta-se aqui por não se criticar. Já no caso do Ministério Público, o prazo é bastante exíguo, tendo em vista a quantidade de prestações de contas simplificadas que haverá. Essa crítica, obviamente, cabe também para as contas comuns, porém não há como se exigir um bom desempenho do *Parquet* quando a própria estrutura da prestação de contas simplificada não possibilita esse avanço. Sabe-se que o Ministério Público realiza razoavelmente a sua função nos processos de prestação de contas, geralmente cumprindo os prazos legais e observando as irregularidades identificadas. No entanto, questiona-se se isso ocorre com todos os processos, ou somente quando são contas de candidatos diplomados, uma vez que é importante que se verifiquem bem todas as contas apresentadas, ainda mais em tempos de ficha limpa. Mesmo não vencendo nas urnas, todos os candidatos devem submeter-se ao mesmo tratamento de fiscalização, até porque não há nenhuma justificativa para que a análise de contas seja distinta somente pelo fato de ser diplomado ou não.

Ainda nessa linha, diante da própria estrutura da Justiça Eleitoral, a despeito de contar com servidores qualificados em seus departamentos de verificação de prestação de contas, claro está que os prazos continuam sendo insuficientes para a massiva quantidade de contas a analisar³⁶. Dessa forma, há gargalos de processos, principalmente de candidatos não diplomados, que por vezes não são julgados nem no prazo de contas comum de 180 dias³⁷. Se ocorre isso já no procedimento anterior, inexistem razões para não se crer que isso não ocorrerá com as contas simplificadas, já que ambas atendem a mesma lógica processual³⁸.

Outro fator também importante é a diplomação dos suplentes, que aumentam exponencialmente a carga de trabalho dos servidores encarregados de analisar as prestações de contas, para além da já expressiva fila de processos dos candidatos eleitos nas urnas. É usual que, devido à política da boa vizinhança, os três primeiros suplentes sejam contemplados com diploma, já determinando a ordem de colocação dos candidatos. Esse entendimento é reflexo de uma resolução do TSE fruto de consulta realizada pelo TRE/RJ em

³⁶ Aqui se menciona a polêmica sobre a aplicação do novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) sobre o processo eleitoral, regra esta disposta no art. 15, que prevê que “na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”, bem como sobre a eventual incidência do art. 219, também no novo CPC, que dispõe: “Na contagem de prazo em dias, estabelecido por lei ou pelo juiz, computar-se-ão somente os dias úteis”. Caso se entenda que os prazos eleitorais somente correrão em dias úteis, quiçá o prazo agora exíguo se torne, ainda que levemente, mais adequado para atender às necessidades de melhor análise das contas. Contudo, por não ser objeto deste estudo, somente se constará aqui a polêmica, sem o seu devido aprofundamento. Sobre o tema, cf. PEREIRA, Rodrigo; LOBATO, Rafael. A Contagem de Prazo no Novo CPC e o Processo Eleitoral. *Consultor Jurídico*, 1º abr. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-abr-01/contagem-prazo-cpc-processo-eleitoral#author>>. Acesso em: 5 abr. 2017; GOMES, José Jairo. *Recursos eleitorais*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

³⁷ Alguns entendem que as contas dos candidatos que não foram eleitos tampouco devem ser analisadas detalhadamente, uma vez que, mesmo contidas de irregularidades – formais e materiais –, o candidato não conseguiu o objetivo, que é o de vencer as eleições. Refuta-se esse pensamento, ainda mais em tempo de altos níveis de cassação de candidatos pela Justiça Eleitoral. Todos merecem igual tratamento em direitos e deveres, não havendo justificativa que ampare essa diferenciação.

³⁸ Obviamente, não se ignora o fato de o Tribunal Superior, cada tribunal regional eleitoral e zona eleitoral responderem a uma realidade específica, com diferença entre o número de candidaturas apresentadas, estrutura, condição econômica do entorno, etc. No entanto, seria ingênuo pensar que os gargalos ocorrem atendendo a fatores regionais ou algo do gênero. Acredita-se que a própria burocracia aliada – isso sim – com elementos que caracterizam cada órgão desses são responsáveis pelo menos parcialmente pelo não cumprimento dos prazos, juntamente com o modelo adotado pela lei.

que se questionava o número de suplentes a serem diplomados³⁹, já que a lei eleitoral não dispunha sobre o tema⁴⁰. Desta feita, o número de contas a serem analisadas é, geralmente, multiplicado por três, somente considerando os diplomados, sobrecarregando o trabalho de verificação dos servidores e, bastante provavelmente, comprometendo a qualidade da atenção destinada a esses processos.

Todos esses elementos considerados em conjunto têm o condão de afetar o resultado da fiscalização que a Justiça Eleitoral pretende realizar sobre as contas. Parece não haver dúvidas quanto à necessidade de se rever o procedimento simplificado como um todo, pela ausência de enfrentamento de questões de ordem básica quando o assunto é simplificar: desburocratizar o rito sem alterar a eficácia e qualidade do resultado.

4 Considerações finais: formalismos desnecessários para afrontar uma realidade já conhecida

Com base no que foi aqui exposto, e também diante da intenção do legislador em oferecer um instrumento mais simplificado para a prestação de contas mais modestas e bem menos complexas – como é o caso das contas de campanhas de municípios pequenos –, não parece que esse objetivo possa cumprir-se na prática do modo como foi previsto e aplicado nas eleições de 2016. Houve, de fato, aumento na quantidade de prestações de contas, mas não em sua qualidade, o que não colabora para a função de fiscalização a ser exercida pela Justiça Eleitoral.

Há o entendimento de que a expressão “prestação de contas” representa um elemento que possui a relevante finalidade de aportar transparência às campanhas eleitorais por meio da apresentação de dados, informações, do modo descrito na normativa eleitoral, indicando valores, origem dos recursos e seu destino e, assim,

³⁹ PA nº 19.175, rel. Min. Ricardo Lewandowski, TSE, 6 de agosto de 2009.

⁴⁰ O curioso é que essa decisão, fruto do poder consultivo, não é vinculativa. Porém, assumiu-se ser na prática.

possibilitando a identificação de situações que podem vincular-se a alguma irregularidade eleitoral, como o abuso de poder econômico, além de fundamentar a eventual aplicação de sanções aos responsáveis⁴¹. Por isso, deve-se efetivamente buscar esse fim sem sacrificar direitos pela eficiência, porém, por outro lado, tampouco renunciar à eficiência em nome de um procedimento desmedidamente burocrático e que foge da intenção do que consta na lei.

A inserção de melhorias no atual sistema de prestação de contas simplificada deve ser fomentada. É obvio que a Justiça Eleitoral procura realizar essa árdua tarefa de fiscalização das contas eleitorais com a menor margem de equívocos possível, bem como da maneira mais adequada para que possa realmente coibir as más práticas dentro das campanhas. Contudo, manter o nível de burocracia desse procedimento simplificado à revelia do legislador não parece a postura mais correta. O Poder Legislativo e a Justiça Eleitoral devem caminhar lado a lado na direção do aperfeiçoamento das leis eleitorais, e não travar silenciosas quedas de braço que, na verdade, não favorecem ninguém.

Tanto a norma quanto a atuação da Justiça Eleitoral devem buscar reafirmar os valores democráticos, principalmente no que tange à transparência e publicidade dos dados, possibilitando uma verdadeira *accountability* por parte dos eleitores. São eles os reais destinatários dos resultados dos processos de análise de prestação de contas. Os cidadãos têm o direito de saber o que ocorre nas finanças das campanhas, até mesmo como forma de decisão de voto, para que exista a opção de premiar o bom candidato – aquele que cumpriu as regras durante a corrida eleitoral – e castigar o que não se portou da mesma forma. Isso é fundamental para elevar o nível do debate público e a qualidade da democracia.

Resgatar o poder das urnas traduzido em prêmios e castigos é essencial, ainda mais em tempos tão desfavoráveis à política aos olhos da sociedade.

⁴¹ Cf. LIMA, Sídia Maria Porto. *Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais*. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2009. p. 90.

Referências

ALBERTO CORDERO, Luís. La fiscalización del financiamiento de los partidos políticos: un asunto de conciencia crítica. Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Congreso Internacional de Derecho Electoral, 3. *Memoria...* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999. T.2, p. 381-403.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique. Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos. La financiación de los partidos políticos. *Cuadernos y Debates*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, n. 47, p. 13-37, 1994.

ALVIM, Frederico Franco. A natureza jurídica do exame da prestação de contas. *Verba Legis: Revista Jurídica de Direito Eleitoral*, n. 5, p. 22-28, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE SUPERVISÃO DE AUDITORIA - CNSA. *Circularização*. Disponível em: < <http://www.cnsa.pt/comunicados/Circularizacao.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral*. 9. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GARCÍA VIÑUELA, Enrique. Un tigre de papel: ¿deben prohibirse la donaciones anónimas a los partidos políticos?. *El País*, 18 dic. 2005.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 10. ed., São Paulo: Atlas, 2014.

_____. *Recursos eleitorais*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi et al. Redes de financiamento eleitoral nas eleições de 2008 no litoral do Paraná. *Paraná Eleitoral*, v. 3, n. 1, p. 103-131. 2014.

LIMA, Sídia Maria Porto. *Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais*. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2009.

NASSMACHER, Karl-Heinz. Monitoring, control and enforcement of political finance regulation. AUSTIN, R.; TJERNSTRÖM, M. (Ed.). Funding of political parties and election campaigns. *International IDEA*, Stockholm, 2003. p. 139-155.

NEISSER, Fernando. *A modernização das normas e do processo de análise dos processos de prestações de contas eleitorais*. 2016. Disponível em: <<http://oseleitoralistas.com.br/a-modernizacao-das-normas-e-do-processo-de-analise-das-prestacoes-de-contas-eleitorais-por-fernando-neisser/>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

PEREIRA, Rodrigo; LOBATO, Rafael. A contagem de prazo no novo CPC e o processo eleitoral. *Consultor Jurídico*, 1 abr. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-abr-01/contagem-prazo-cpc-processo-eleitoral#author>>. Acesso em: 5 abr. 2017.

SANTANO, Ana Claudia. *O financiamento da política*. Curitiba: Íthala, 2014.

VASCONCELLOS, Aylton Cardoso. Prestação de contas de campanha e quitação eleitoral: uma reflexão sobre a constitucionalidade da redação determinada pela Lei nº 12.034, de 2009, ao § 7º do Artigo 11 da Lei nº 9.504, de 1997. *Série Aperfeiçoamento de magistrados 7*. Curso “1º Seminário de Direito Eleitoral: temas relevantes para as eleições de 2012”. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/7/seminariodedireitoeleitoral_39.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2017.

ESTUDOS ELEITORAIS

AÇÃO REVOGATÓRIA DE MANDATO ELETIVO: UMA PROPOSTA DE RECALL BRASILEIRO

BRUNO FERREIRA DE OLIVEIRA



AÇÃO REVOGATÓRIA DE MANDATO ELETIVO: UMA PROPOSTA DE *RECALL* BRASILEIRO¹

REVOCATORY ACTION OF ELECTIVE MANDATE: A PROPOSAL OF BRAZILIAN RECALL

BRUNO FERREIRA DE OLIVEIRA²

RESUMO

As ações eleitorais brasileiras não consideram o eleitor como legitimado para desconstituir um detentor a cargo eletivo. Destarte, a partir de uma análise bibliográfica acerca do tema *Recall* e *Revogatória de Mandato Eletivo*, presente nos EUA, na Suíça e em países sul-americanos, propõe-se a criação da ação revogatória de mandato eletivo, com características estritamente nacionais, possibilitando que o eleitor revise o voto por meio da conduta do detentor do mandato. Diante da inserção dessa ação, conclui-se que a garantia à participação e ao monitoramento mais estreito das atividades dos representados aproximará o eleitorado da observação e da crítica aos titulares do poder.

Palavras-Chave: *Recall*. Ação revogatória. Mandato eletivo.

ABSTRACT

The Brazilian electoral actions do not consider the voter as legitimized to deconstitute a holder in elective office. From a bibliographic analysis on Recall and Revocation of Elective Mandate, present in the USA, Switzerland and South American countries, the creation of the revocatory action of elective mandate with strictly national

¹ Artigo recebido em 1º de março de 2017 e aprovado para publicação em 7 de julho de 2017.

² Graduado em Letras e graduando em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduado em Direito Eleitoral pelo Centro Universitário Claretiano. Professor de Língua Portuguesa e de Direito Eleitoral para concursos públicos.

characteristics is proposed, allowing the voter to review the vote through the conduct of the mandate holder. In view of the insertion of that action, it is concluded that the guarantee of participation and closer monitoring of the activities of those represented will bring the electorate closer to observation and criticism of the holders of power.

Keywords: Recall. Revocatory action. Elective mandate.

1 Introdução

As normas eleitorais brasileiras dispõem que o cidadão, para ser candidato a cargo eletivo, precisará atender a uma série de exigências, denominadas condições de elegibilidade³, previstas, especificamente, na Constituição Federal de 1988. Atingidos os requisitos, pleiteará um cargo eletivo, cabendo aos eleitores escolher aqueles que melhor representarão os anseios sociais. Após assumirem os cargos, esgota-se a possibilidade de o mesmo eleitor que os colocaram no poder destituí-los. Isso se dá por conta das diversas ações eleitorais que deslegitimam o eleitor, conferindo esse poder somente a partidos, coligações, outros candidatos e Ministério Público Eleitoral e, também, nos casos somente definidos como objetos das ações, hipóteses estritamente judiciais.

A ação de impugnação de mandato eletivo (AIME) é um exemplo, possibilita que o mandato eletivo possa ser impugnado perante a Justiça Eleitoral no prazo de 15 dias contados da diplomação, instruída com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude. Aqui encontramos dois problemas que ensejaram o objetivo deste artigo: (i) ausência da legitimidade do eleitor para impugnar o mandato eletivo e (ii) possibilidade de somente cassar o mandato por causas judiciais.

Se o eleitor elege o candidato para o cargo, deverá também ser conferido ao eleitor o poder de retirá-lo, pois como afirma Bonavides (2015), a via segura para iniciar uma regeneração do modelo de representação consiste em incrementar a legitimidade do povo, do qual todo o poder emana, mediante a democracia participativa. Por isso, propõe-se neste artigo a criação da ação revogatória de mandato eletivo (ARME), que, espelhada nos moldes do *recall* americano e do revogatória nos países sul-americanos, confere ao eleitor o poder de “investigar, julgar, influenciar e reprovar seus legisladores”, como considera Urbinati (2006, p. 192, 208-209).

³ Constituição Federal de 1988, art. 14, § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária; VI - a idade mínima de: a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; d) dezoito anos para Vereador.

2 Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) no Direito Eleitoral brasileiro: “deslegitimidade” do eleitor

No Brasil, para alcançar a titularidade do poder, ou seja, assumir uma cadeira, exige-se a transposição de uma série de desafios, desde a escolha do nome em convenção partidária⁴, o deferimento da documentação apresentada no momento do registro de candidatura⁵ até a diplomação, conferindo esta última garantia de vitória pelos votos recebidos no pleito eleitoral. No entanto, o mandato ainda poderá sofrer impugnação de natureza jurídica, por meio da denominada ação de impugnação de mandato eletivo, originada na Lei nº 7.493, de 17 de junho de 1986, conforme preceitua o art. 23:

Art. 23. A diplomação *não impede a perda do mandato*, pela Justiça Eleitoral, em caso de sentença julgada, quando se comprovar que foi obtido por meio de abuso do poder político ou econômico. (Grifo nosso)

Dois anos após, o instituto foi inserido em nosso ordenamento jurídico, no art. 24 da Lei nº 7.664, de 29 de junho de 1988, trazendo ampliações em sua hipótese de cabimento e a adoção da medida de tramitação em segredo de justiça.

Art. 24. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante à [sic] Justiça Eleitoral após a diplomação, instruída a ação com provas

⁴ Lei das Eleições, art. 8º. A escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 20 de julho a 5 de agosto do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto, rubricado pela Justiça Eleitoral, publicada em vinte e quatro horas em qualquer meio de comunicação.

⁵ Lei das Eleições, art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições. (Redação dada pela Lei nº 13.165 de 29 de setembro de 2015) § 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos: I - cópia da ata a que se refere o art. 8º; II - autorização do candidato, por escrito; III - prova de filiação partidária; IV - declaração de bens, assinada pelo candidato; V - cópia do título eleitoral ou certidão, fornecida pelo cartório eleitoral, de que o candidato é eleitor na circunscrição ou requereu sua inscrição ou transferência de domicílio no prazo previsto no art. 9º; VI - certidão de quitação eleitoral; VII - certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual; VIII - fotografia do candidato, nas dimensões estabelecidas em instrução da Justiça Eleitoral, para efeito do disposto no § 1º do art. 59; IX - propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República.

conclusivas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude e transgressões eleitorais.

Parágrafo único. A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.

Imediatamente, a própria Carta Magna consagra o instituto da ação de impugnação de mandato eletivo, no art. 14, §§ 10 e 11:

Art. 14. [...]

§ 10. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

§ 11. A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.

Constata-se que os pressupostos básicos para impugnação ao mandato eletivo são provas de abuso econômico, corrupção ou fraude. O abuso de poder econômico concretiza-se com o mau uso de recursos patrimoniais, exorbitando os limites legais, de modo a desequilibrar o pleito em favor dos candidatos beneficiários⁶. Por outro lado, o abuso do poder político configura-se “quando agentes públicos se valem da condição funcional para beneficiar candidaturas (desvio de finalidade), violando a normalidade e a legitimidade das eleições.”⁷ Entende o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que o abuso de poder ou de autoridade não enseja a propositura da AIME, exceto se tiver conexão com o abuso do poder econômico⁸. Segundo o TSE, além do abuso do poder econômico, corrupção e fraude, a potencialidade de esses vícios terem influído no resultado do pleito é requisito a se exigir para eventual procedência dessa ação.

Cabe frisar, segundo Cândido (2016), que o suporte fático para a propositura da ação é a diplomação dos eleitos, juntamente com os fatos que o autor souber e que pretende atribuir ao candidato ou à

⁶ RO nº 1.472/PE, rel. Min. Arnaldo Versiani, publicado no *DJ* de 1º.2.2008; RESPE nº 28.387, rel. Min. Ayres Britto, publicado no *DJ* de 20.4.2007.

⁷ AgRgRO nº 718/DF, rel. Min. Luiz Carlos Madeira, publicado no *DJ* de 17.6.2005; REspe nº 25.074/RS, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, publicado no *DJ* de 28.10.2005.

⁸ REspe nº 28.581, rel. Min. Felix Fisher, julgado em 21.8.2008, publicado no *DJ* de 23.9. 2009.

sua responsabilidade. Por isso, é impossível, sob pena de carência, ajuizar-se a ação antes da diplomação. Sem diplomação, obrigatória no processo eleitoral, não há mandato.

Em seguida à diplomação, os legitimados ativos (Ministério Público, partidos políticos, coligações e candidatos eleitos ou não) terão prazo de 15 dias para ajuizá-la, prazo este que não se suspende nem se interrompe. O § 11 do art. 14 da CF/1988 ainda observa a necessidade de a AIME tramitar em segredo de justiça, respondendo o autor, se temerária ou de manifesta má-fé, contudo o julgamento será público⁹. Conforme constata Almeida (2015, p. 631), o eleitor não possui legitimidade para a propositura da ação, tal como decidiu o TSE¹⁰.

O entendimento de que o eleitor não possui legitimidade para propositura de AIME é majoritário, conquanto haja uma segunda posição – esta que me adentro –, considerando o eleitor como legitimado. Barros (2015) acredita que como ato necessário à efetivação da cidadania, não há como restringir a legitimidade sem previsão legal, portanto razão assiste aos doutrinadores que defendem a legitimidade ampla, podendo propor a referida ação o cidadão, associações e sindicatos.

Contrariando a visão de Barros, Cândido (2002, p. 255) assim entende:

Para a propositura da ação ora em exame, não se deve dar a elasticidade sugerida pelo eminente Tito Costa que aceita o eleitor, associação de classe e sindicatos como partes legítimas para aforá-la. Essa amplitude não condiz com a dinâmica célere e específica do Direito Eleitoral; enfraquece os partidos; dificulta a manutenção do segredo de justiça do processado, exigido pela Lei Maior, e propicia o ajuizamento de ações temerárias, políticas, e sem fundamento mais consistente, também não tolerado. Por fim, por que essa legitimidade processual ativa mais abrangente, nesta fase de obtenção do mandato, se ela é restrita na fase de obtenção da candidatura, com o processo de registro?

⁹ Resolução-TSE nº 21.283, de 5.11.2002 (PA nº 18.961/TO), rel. Min. Ellen Gracie, publicada no *DJ* de 7.2.2003.

¹⁰ Acórdão-TSE nº 11.835, rel. Min. Torquato Jardim, publicado no *DJ* de 29.7.1994.

O processo e o julgamento da AIME caberá ao TSE, se o diplomado for presidente ou vice-presidente da República; aos tribunais regionais eleitorais, se for governador e vice-governador, senador, deputado federal, deputado estadual e/ou deputado distrital; e, por fim, aos juízes eleitorais, se o diplomado for prefeito, vice-prefeito e vereador.

Por conseguinte, segundo lição de Emerson Garcia (2006, p. 181), a AIME

representa importante conquista da democracia, tornando possível a recomposição da legitimidade das eleições mediante a invalidação do diploma do candidato que tenha praticado abuso do poder econômico, corrupção ou fraude durante o procedimento eletivo.

Assim, afirma Barreiros Neto (2011, p. 345), a garantia da normalidade e da legitimidade do exercício do poder do sufrágio popular é o grande objetivo dessa ação.

O maior problema da AIME tratava do prazo decadencial de 15 dias após a diplomação do eleito para propositura da ação. Entretanto, com o advento da Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010 (Lei da Ficha Limpa), possibilitou-se a cassação de diploma de candidato eleito por meio da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), esgotando, assim, a problemática.

A decisão proferida na ação de impugnação ao mandato eletivo tem eficácia imediata e não sofre aplicação da regra prevista no art. 216 do Código Eleitoral¹¹. Dessa forma, enquanto o TSE não se pronunciar acerca do fato, o candidato diplomado exercerá o mandato em sua plenitude.

Com base nessas considerações iniciais, é possível constatar o imbróglio deste artigo: a não possibilidade de participação do eleitor nas ações eleitorais brasileiras, uma vez que, tanto na AIME quanto na AIJE, majoritariamente, decidiu-se pela marginalização do eleitor, peça fundamental para a democracia.

¹¹ Código Eleitoral, art. 216. Enquanto o Tribunal Superior não decidir o recurso interposto contra a expedição do diploma, poderá o diplomado exercer o mandato em toda a sua plenitude.

O eleitor elege os representantes por meio das eleições, consoante autorização da Constituição Federal, todavia é ínfima a possibilidade de revogar os mandatos diante de uma situação de ilegalidade ou de não atendimento aos anseios sociais.

De fato, a AIME é um meio impugnatório da conquista de um mandato, realizada com suporte no abuso do poder econômico, na corrupção ou na fraude, mas e durante o mandato? Se o eleito não atender às demandas sociais ou até mesmo o que prometeu como benesse à sociedade? No Brasil, o eleitor deverá aguardar quatro anos para se eximir do mandatário ineficaz e ineficiente, e ainda sujeito à reeleição?

Távora (1996, p. 16) enumera uma série de questionamentos acerca da ilegitimidade do eleitor na AIME, que possui uma única resposta – o eleitor:

E quem tem o direito à lisura do pleito eleitoral? A quem favorece a correta seleção dos candidatos a mandatos eletivos? A quem interessa ser representado por pessoas que tenham disputado com lealdade as eleições? Quem é atingido pela eleição irregular que a ação de impugnação de mandato busca reparar? Quem tem o direito de corrigir a escolha conduzida pela fraude, por exemplo, comprometida a liberdade de voto? Quem tem o direito de ver cumprida a lei que faz com que os candidatos sejam tratados com isonomia, e cujo desrespeito acarretou a eleição de alguém em detrimento da eleição de outrem que seria seu representante?

A CF/1988 garante ao eleitor o poder de escolher quem assumirá as diversas cadeiras, seja no Executivo, seja no Legislativo; no entanto, o poder para retirar os eleitos está nas mãos somente de poucos – Congresso Nacional –, mediante um instrumento extremamente burocrático que é o *impeachment*, restrito ao chefe do Poder Executivo, assegurando um poder minúsculo ao cidadão, conforme estabelece o art. 14 da Lei do *Impeachment*¹²:

Art. 14. É permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados.

¹² Lei do *Impeachment* – Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

Diferentemente, em outros países - como os vizinhos sul-americanos - não encontramos ações similares à AIME, mas há a possibilidade de participação popular para a revogação dos mandatos por causas eminentemente populares e não eleitorais. Em países como Colômbia, Equador e Venezuela, é prevista a denominada ação revocatória de mandato, possibilitando ao eleitor uma ferramenta direta do exercício da soberania popular. Já nos Estados Unidos e Suíça, o mecanismo recebe o nome de *recall* (COSTA, 2000, p. 331-5).

Tanto o *recall* quanto a revogatória do mandato eletivo objetivam coibir fatos que se reputam nocivos à ordem jurídica, cometidos durante o exercício do mandato eletivo, de responsabilidade de seus titulares, de acordo com Joel Cândido (2016, p. 263). A democracia nos demais países apresenta um viés de duas pontas: a participação efetiva do eleitor na escolha do representante e a possibilidade de o mesmo eleitor reconsiderar o voto atribuído. Cabe, agora, analisar como esses dois institutos são aplicados nas democracias citadas.

3 O *recall* e a participação do eleitorado nos EUA

A expressão *recall* teve origem nos Estados Unidos da América (COSTA, 2013) em 1903, especificamente nos artigos da confederação, reservando aos estados o direito de destituir os delegados do Congresso. Segundo Munro (1915, p. 298), o *recall* é baseado na teoria de que o povo deve manter controle mais direto e elástico sobre os ocupantes de cargos públicos.

O político, ocupante de um cargo confiado pelos eleitores, tem o papel de ser transparente e cumprir com suas promessas de campanha. A própria Constituição da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (BOBBIO, 1985, p. 62) dispunha:

O deputado tem a *obrigação* de explicar aos eleitores tanto sua atividade como a dos soviets. O deputado que não se mostre *digno* da confiança de seus eleitores pode ser privado do mandato a qualquer momento por decisão da maioria dos eleitores, segundo as modalidades previstas pela lei. (Grifo nosso)

No *recall*, o eleitor está hábil para depor determinados funcionários públicos considerados inaptos, em razão de algum motivo, não particularmente especificado. Bonavides (2015, p. 314) assim considera:

Determinado número de cidadãos formula, em petição assinada, acusações contra o deputado ou magistrado que decaiu da confiança popular, pedindo sua substituição no lugar que ocupa, ou intimando-o a que se demita do exercício de seu mandato. Se, no prazo estabelecido, o Deputado ou Magistrado não deixar a função, faz-se votação, à qual, aliás, pode concorrer, ao lado de novos candidatos, a mesma pessoa objeto do procedimento popular. Aprovada a petição, o magistrado ou funcionário tem o seu mandato revogado. Rejeitada, considera-se eleito para novo período.

Nos EUA, 12 estados-membros aplicam o *recall*, que tem mais voga na esfera municipal do que na estadual (DUVERGER, 1956), inexistindo na esfera federal. Certa quantidade de cidadãos, mediante petição rubricada, acusa deputados ou magistrados que perderam a confiança popular e solicita sua substituição ou o intimam a se demitir do exercício do mandato.

O *recall* instituído nos Estados Unidos, observando a característica de Federação norte-americana e a autonomia política dos estados federados, encontrará respaldo na soberania popular e nos direitos de participação política. Consubstancia-se em um mecanismo de democracia semidireta (mesma modalidade democrática brasileira), caracterizando-se como direito político originário e como forma de controle do poder político baseado no princípio da responsabilidade, segundo Teixeira (1991).

Para se ter uma ideia de como funciona o *recall* americano, tome-se por base a previsão da Constituição da Califórnia (1911), art. 2º, seções 14 a 18.

A seção 14 apresenta o conceito de *recall*, procedimento e quórum para convocação:

(a) Recall of a state officer is initiated by delivering to the Secretary of State a petition alleging reason for recall. Sufficiency of reason is not reviewable. Proponents have 160 days to file signed petitions.

(b) A petition to recall a statewide officer must be signed by electors equal in number to 12 percent of the last vote for the office, with signatures from each of 5 counties equal in number to 1 percent of the last vote for the office in the county. Signatures to recall Senators, members of the Assembly, members of the Board of Equalization, and judges of courts of appeal and trial courts must equal in number 20 percent of the last vote for the office.

(c) The Secretary of State shall maintain a continuous count of the signatures certified to that office¹³.

Destaca-se o quórum para convocação do *recall*, 12% dos votantes da última eleição, sendo o mínimo de 5 municípios, com 1% em cada. O maior problema do *recall* da Constituição californiana é a ausência de motivação, problematizando o instituto, tornando-o aleatório e desmotivado.

O *recall* parece agregar participação e responsabilidade. A possibilidade de revogação popular de mandatos é considerada o “suprassumo da democracia” (SIMON, 2009). É importante também considerar que esse instituto é capaz de provocar um fator de instabilidade institucional, como efeito sistêmico, caso inexistam cláusulas de contenção. É visto, portanto, como um “remédio para os defeitos da democracia representativa” (CRONIN, 1999, p. 133).

De fato, a intenção de submeter aos eleitores o comportamento faltoso dos eleitos é uma evolução que deve ser examinada, até mesmo dando tranquilidade ao parlamentar no cumprimento de suas atividades, com regras bem definidas na legislação, evitando

¹³ Tradução livre: “(a) O *recall* de um funcionário do estado é iniciado pela entrega ao secretário de Estado de uma petição que contemple as razões da convocação. A suficiência das razões não é passível de revisão. Os defensores têm 160 dias para apresentar petições assinadas. (b) Uma petição para o *recall* de um oficial estadual deve ser assinada por número correspondente a 12% de eleitores da última eleição para o cargo, com assinaturas de cada um dos cinco municípios iguais em número a 1% de eleitores da última eleição para o cargo no município. As assinaturas para o *recall* de senadores, membros da Assembleia, membros do Conselho de Equalização e juizes dos tribunais de recurso e dos tribunais de julgamento devem ser iguais a 20% de eleitores da última votação para o cargo. (c) O secretário de Estado deve manter uma apuração contínua das assinaturas certificadas para aquele cargo”.

a banalidade. O instituto deve permitir que o eleitor reexamine seu voto não apenas pela avaliação do desempenho do eleito, mas também pelo seu comportamento ético e moral, com gravame ao decoro parlamentar, sem nenhum sentimento corporativo.

4 Propostas de *recall* no Brasil

Desde a promulgação da CF/1988, foram apresentadas propostas de emenda à constituição (PECs) abordando a possibilidade de revogação¹⁴ de mandatos dos políticos brasileiros. São elas:

PEC nº 80/2003, de autoria do Senador Antônio Carlos Valadares (PSB/SE) – Objetiva a alteração da redação do art. 14 da Constituição Federal, inserindo incisos que criam dois novos institutos da democracia participativa: o direito de revogação e o veto popular. Essa matéria foi arquivada ao final da 54ª legislatura, nos termos do art. 332 do *Regimento Interno do Senado Federal* e do Ato da Mesa nº 2 de 2014.

PEC nº 82/2003, de autoria do Senador Jefferson Peres (PDT/AM) – Tem como ementa a alteração dos arts. 28, 29, 32, 55 e 82 da Constituição, para prever o plebiscito de confirmação de mandato dos representantes do povo eleitos em pleito majoritário. Arquivada em 7 de janeiro de 2011.

PEC nº 73/2005, de autoria do Senador Eduardo Suplicy (PT/SP) – Solicita a alteração dos arts. 14 e 49 da Constituição Federal e acrescenta o art. 14-A (instituindo o referendo revocatório do mandato de presidente da República e de congressista). Foi arquivada em 26 de dezembro de 2014.

PEC nº 477/2010, de autoria do Deputado Rodrigo Rollemberg (PPS/DF) – Solicita o acréscimo do art. 14-A para instituir a petição revogatória, a petição destituente e o plebiscito destituente e dá outras providências. Foi arquivada em 2011.

¹⁴ As propostas de emenda à Constituição apresentam conceitos diversos para *recall* e revogação.

PEC nº 37/2016, de autoria do Senador Álvaro Dias (Pode/PR) – Altera a Constituição Federal para instituir a revogação de mandato do presidente da República, dos governadores de estado, do governador do Distrito Federal e dos prefeitos.

Esta última¹⁵ propicia que o eleitorado possa efetivamente questionar o mandato do chefe do Poder Executivo Federal, ao definir que para tal questionamento seja requerida a subscrição do mesmo percentual do eleitorado nacional utilizado para a criação de lei por iniciativa popular, nos termos do art. 61, § 2º, da Constituição Federal, ou seja, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Baseada em todas as propostas de emenda à Constituição apresentadas no decorrer desses 29 anos, desde a promulgação da CF/1988, sugere-se, neste artigo, a novel ação revogatória de mandato eletivo (ARME), amplamente fundada na participação do eleitorado brasileiro, detalhada no próximo tópico.

5 Ação revogatória de mandato eletivo (ARME): uma proposta que envolve a participação popular

A ação revogatória de mandato eletivo terá como principal escopo efetivar uma decisão declaratória de perda de mandato, inserindo o eleitor – principal interessado no jogo democrático – como agente legítimo no processo de exclusão do mandatário ineficiente, que não faz jus à cadeira ocupada.

A novel ação objetivará combater: (i) a inércia dos ocupantes do cargo eletivo quanto aos problemas sociais; (ii) a ineficiência no trato dos problemas públicos; (iii) a imoralidade e a deslegitimada ocupação da cadeira pública; (iv) o não cumprimento das propostas estabelecidas no registro de candidatura.

¹⁵ PEC nº 37/2016. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126482>>. Acesso em 7.1.2017.

Na atual Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997), o art. 11, § 1º, inciso IX, estabelece que os candidatos aos cargos de chefe do Poder Executivo deverão apresentar suas propostas à Justiça Eleitoral, a denominada carta de princípios.

Quanto ao estabelecimento legislativo, há problemas visíveis:

- 1º - Exclusão dos cargos do sistema proporcional e de senador;
- 2º - Não estabelecimento mínimo e padronizado de objetivos programáticos;
- 3º - Ínfima divulgação do material disponibilizado pelos candidatos; e
- 4º - Ausência de sanção pelo não cumprimento do programa, resultando em norma inócua¹⁶.

Ainda assinala Joel Cândido (2010, p. 422):

[...] o descumprimento injustificado, no curso da administração, das propostas defendidas, registradas e veiculadas, poderá fulminar, via Direito Eleitoral e seus processos, o próprio mandato eletivo, com inelegibilidade por certo tempo para nova candidatura, previsão legal que ainda é sonho em nosso ordenamento jurídico, mas já é realidade nos países que adotam os institutos do *recall* ou da revogatória.

O registro das promessas de campanha, embora seja um compromisso moral, não é um compromisso legal, pelo qual o candidato e seu partido ou coligação assumam responsabilidades pelo não cumprimento. Mas, apesar de sua inocuidade atual, salienta o autor que o registro das promessas podem ser o primeiro passo para o chamado *recall* ou revogatória (ARAÚJO, 2016, p. 52).

¹⁶ Projeto do Senador Cristovam Buarque amplia a exigência de registro das promessas de campanha para candidatos a vereador, deputado e senador: "A carta de princípios - segundo o autor do projeto - constituirá declaração com informações sobre os fundamentos pelos quais postula a sua eleição e o programa de trabalho constituirá indicação dos objetivos que pretende realizar durante o mandato. O documento, além de resguardar o possível mandatário no caso de seu partido se afastar de seus próprios princípios, conferirá também, ao eleitor, instrumento de controle e fiscalização da conduta política do eleito. Servirá para o eleitor constatar que foi traído e, quem sabe lá na frente, permitir que os eleitores possam cassar o mandato do político" (MAGALHÃES, Vera. Registro de Promessas. *Veja.com*, 14. out. 2013. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/radar-on-line/brasil/projeto-obrigado-todos-os-candidatos-a-registrarem-na-justica-eleitoral-documento-com-suas-promessas-de-campanha/>>)

Preliminarmente, a ação revogatória de mandato eletivo efetivará a saída do mandatário frente ao descontentamento do eleitorado no âmbito da circunscrição pelo qual foi eleito. O procedimento da citada ação basear-se-á nas seguintes etapas: (i) iniciativa popular de revogação de mandato (IPRM) e (ii) convocação de plebiscito revogatório via Poder Legislativo.

6 Ação revogatória de mandato eletivo (ARME): iniciativa popular de revogação de mandato

A iniciativa popular¹⁷, prevista na CF/1988, seria o *start* para a ARME. Para que haja o início da subscrição do documento, será necessário um intervalo mínimo de dois anos do início do mandato, período esse considerado de adequação do titular do mandato às suas funções.

Sugere-se, também, uma alteração e adequação da Constituição Federal para estabelecer hipóteses mínimas para iniciar o mecanismo no âmbito das circunscrições, de acordo com o cargo a ser revogado:

Presidente da República - Será mantida equivalência parcial ao percentual constitucional para projetos de lei (art. 61, § 2º). A IPRM poderia ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de um documento subscrito por no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por nove estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Governador de estado - A Constituição Federal reservará uma faixa de percentual para revogação de mandato (entre 10% e 20% do eleitorado estadual), distribuída em pelo menos um terço dos municípios, com não menos de um décimo por cento dos eleitores de cada um deles. Dar-se-á autonomia aos estados, para estabelecer

¹⁷ CF/1988, art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 9 jan. 2017.

nas constituições estaduais o percentual que melhor couber à realidade da sociedade em voga.

Prefeito – As leis orgânicas dos Municípios, por meio das câmaras municipais, decidirão o percentual com base na legislação estadual e federal.

Para os cargos proporcionais e para o senador, os percentuais para apreciação da IPRM serão definidos pelo Congresso Nacional, assembleias legislativas e câmaras municipais, levando em conta a realidade do eleitorado em cada circunscrição e, claro, respeitando os preceitos constitucionais mínimos.

7 Ação revogatória de mandato eletivo (ARME): plebiscito revogatório

O plebiscito revogatório será a segunda etapa do processo de revogação de mandato eletivo titularizado pelo eleitor. Alcançada a subscrição mínima de assinaturas para deflagrar o plebiscito, o documento será encaminhado ao Poder Legislativo (Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa ou Câmara Municipal), ao qual competirá convocar a sua realização, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido, por maioria absoluta de votos.

O instituto deverá permitir que o eleitor reexamine seu voto não apenas pela avaliação do desempenho do eleito, mas também pelo seu comportamento ético e moral, com gravame ao decoro parlamentar, sem nenhum sentimento corporativo.

A possibilidade de convocação por plebiscito proporcionará ao eleitorado oportunidade de se pronunciar acerca de uma decisão tomada, traduzindo na oxigenação e avaliação do mandato eletivo. O engessamento do titular de cargo eletivo gera descontentamento e afasta os cidadãos da participação na política nacional.

8 Conclusão

Thomas Cronin (1999) considera que os eleitores devem conservar o direito de controlar suas autoridades eleitas. Os candidatos podem ter sido eleitos por um grande número de razões, incluindo algumas que não têm nenhuma relação com sua capacidade para exercer seus deveres públicos de forma competente. A premissa do *recall* é que se as pessoas podem ser eleitas por motivos não relacionados à sua capacidade para exercer a função pública, elas também podem ser destituídas por uma série de motivos.

Impedir que o próprio eleitorado insatisfeito com a decisão tomada em uma votação não possa reavaliar seus candidatos, com base na sua ineficiência, ineficácia, inércia, em irregularidades durante a vida pública significa desmerecer o instituto democrático do voto. A democracia se revelará na possibilidade de escolher e de revogar as escolhas.

Destarte, chega-se a algumas conclusões:

A revisão pelo eleitorado do mandato eletivo é positiva para a credibilidade do regime democrático, pois forçaria o eleito a estar sempre conectado com os seus eleitores, levando a um diálogo perene e constante.

Os discursos de campanha deixariam de ser meramente retóricos e passariam ao status de efetividade e coerência com os anseios da sociedade.

Garantia de *responsabilidade contínua* (WILCOX, 1912) das autoridades públicas, de modo que os eleitores não precisariam aguardar até a próxima eleição para se livrarem de um agente público incompetente, desonesto, despreocupado ou irresponsável.

A ARME será mais uma alternativa de conferir ao eleitor um mecanismo para aproximá-lo de questões públicas relevantes, pois

como afirma Cronin¹⁸, será a “arma por detrás da porta”, mantendo as autoridades públicas sensíveis às necessidades da população.

Referências

BARREIROS NETO, Jaime. *Direito Eleitoral*. Coleção Sinopses para Concursos.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Malheiros, 2015.

CÂNDIDO, J. J. *Direito Eleitoral brasileiro*. 10. ed. São Paulo: EDIPRO, 2002.

_____. _____. 14. ed. rev. atual. e ampl. Bauru, SP: Edipro. 2010.

_____. _____. 16. ed. rev. atual. e ampl. Bauru, SP: Edipro, 2016.

CRONIN, Thomas E. *Direct democracy: the politics of initiative, referendum, and recall*. Cambridge: Harvard University, 1999.

DUVERGER, Maurice. *Droit Constitutionnel et institutions politiques*. 2. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1956.

GARCIA, Emerson. *Abuso de poder nas eleições: meios de coibição*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MUNRO, William Bennet. *The initiative referendum and recall*. Londres/Nova York: D. Appleton and Company, 1915.

NISS, Pedro Henrique Távora. *Ação de impugnação de mandato eletivo*. Bauru, SP: Edipro, 1996.

PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. Brasília: UNB, 2000.

_____. _____. [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro, 2013.

¹⁸ CRONIN, Thomas E. Op. cit., p. 155.

TEIXEIRA, J. H. Meirelles. *Curso de Direito Constitucional*. Rev. e atual.: Maria Garcia. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

SIMON, Pedro. *Recall, o direito do cidadão revogar mandatos*. Notícias do Senado Federal, Brasília, 25 set. 2009. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/psimon/noticias1.asp?noticia=4751>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? Tradução de Mauro Soares. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.

WILCOX, Delos F. *Government by all the people or the initiative, the referendum and the recall as instrument of democracy*. New York: The MacMillan Company, 1912.

ESTUDOS ELEITORAIS

**POR MAIS REPRESENTATIVIDADE
POLÍTICA NO BRASIL:
UMA DEFESA DA LISTA FECHADA**

MATHEUS PASSOS SILVA



POR MAIS REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA NO BRASIL: UMA DEFESA DA LISTA FECHADA¹

FOR MORE POLITICAL REPRESENTATION IN BRAZIL: A DEFENSE OF THE CLOSED LIST

MATHEUS PASSOS SILVA²

RESUMO

Apresenta o sistema eleitoral proporcional de lista fechada como possibilidade de solução da crise na representatividade política existente atualmente no Brasil. Destaca a cidadania no Brasil e a democracia partidária, bem como disserta sobre o desinteresse do cidadão pela participação política. Conclui que a lista fechada, por fortalecer os partidos políticos, pode contribuir para uma representação política mais efetiva no âmbito do sistema político-jurídico brasileiro.

Palavras-chave: Partidos políticos. Sistema representativo. Democracia. Sistema eleitoral. Cidadania.

ABSTRACT

This paper presents the closed list proportional electoral system as a possible solution to the crisis in the political representation that currently exists in Brazil. It emphasizes the citizenship in Brazil and the party democracy, as well as it talks about the disinterest of the citizen by the political participation. It concludes that the closed list, by strengthening

¹ Artigo recebido em 24 de abril de 2017 e aprovado para publicação em 7 de julho de 2017.

² Doutorando em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Investigador voluntário do CEDIS/Universidade Nova de Lisboa. Pesquisador da Capes. Professor do Centro Universitário UniProjeção de Brasília/DF.

political parties, can contribute to a more effective political representation within the scope of the Brazilian political-juridical system.

Keywords: Political parties. Representative system. Democracy. Electoral system. Citizenship.

1 Introdução

O estágio atual do chamado *Estado democrático de direito* pressupõe, como a própria nomenclatura indica, a existência da *democracia* como elemento fundamentador de sua estrutura interna e de seu modo de funcionamento. Significa dizer, por outras palavras, que um sistema político-jurídico se caracteriza como democrático se seus governantes máximos forem eleitos com base em critérios democráticos e se as decisões tomadas por eles seguirem padrões também considerados democráticos.

Assim, o Estado democrático de direito se fundamenta na existência de *instituições representativas* – genericamente um *Parlamento* – bem como em outras entidades que exercem a representação política dos cidadãos – *partidos políticos*. Não se pode pressupor a existência de um regime democrático-representativo *efetivo* se essas instituições também não se guiarem por modelos que concretizem o princípio democrático.

No caso brasileiro, é possível afirmar que tais padrões não se concretizam *na prática*, ainda que existam formalmente na legislação – tanto constitucional quanto infraconstitucional. Por um lado, os partidos políticos muitas vezes fecham-se em si mesmos e não mantêm abertos canais de comunicação com a população; por outro lado, o próprio cidadão já não os enxerga como instituição que o represente. Pesquisas comprovam que as agremiações partidárias têm pouca confiança por parte do cidadão (BELCHIOR, 2015, p. 68).

Por conseguinte, é urgente a reestruturação do sistema político-jurídico referente à participação e à representação política, visto que tais elementos correspondem às traves mestras da democracia representativa contemporânea. Com o objetivo de solucionar tal problema apresenta-se uma proposta de modificação do sistema eleitoral brasileiro com foco na alteração do sistema de lista aberta para lista fechada, no âmbito do sistema proporcional, objetivando garantir maior força ideológica aos partidos políticos, com conseqüente fortalecimento de seu papel representativo das demandas dos cidadãos no Parlamento. Acredita-se que isso possa levar ao maior comprometimento do cidadão no que concerne ao

aspecto representativo da democracia, por gerar seu envolvimento direto com a estrutura partidária, algo que não se vê nos dias atuais, ao mesmo tempo que se considera que possa contribuir para o fortalecimento dos partidos como instituição que deve exercer a representação do cidadão no sistema político brasileiro.

O texto divide-se em três partes principais. Na primeira, faz-se um levantamento teórico-bibliográfico acerca do conceito de cidadania e de democracia partidária brasileira na atualidade. Na segunda parte, traz-se uma reflexão a respeito do desinteresse do cidadão em participar da política tradicional, entendendo-se como uma das causas o distanciamento entre o cidadão e os partidos políticos devido ao sistema eleitoral proporcional de lista aberta. Por fim, na terceira parte, apresenta-se o argumento central do texto, qual seja, a alteração do sistema eleitoral proporcional brasileiro de lista aberta para lista fechada, apontando-se esta como possível solução para a falta de participação política.

2 A cidadania no Brasil e a democracia partidária

É possível afirmar que hodiernamente são *cidadãos* todos os indivíduos que se encontram vinculados juridicamente a determinado Estado. Essa é uma das principais características de todo regime político-jurídico que se defina como democrático, isto é, em todo regime dessa natureza é indispensável que os indivíduos sejam considerados cidadãos. É necessário compreender o significado da palavra *cidadania* em seu sentido jurídico, ou seja, é premente entender o conceito em si de modo que possa ser compreendido no contexto da evolução histórica recente da democracia, em especial no caso brasileiro.

O conceito de *cidadania* pode ser entendido de duas maneiras: sentido amplo e sentido restrito. *Cidadania em sentido amplo* caracteriza-se por estar vinculada à própria existência do ser humano, à sua vida digna e à sua participação na sociedade como um todo, englobando todos os direitos que sustentam a dignidade humana – direitos civis, políticos, sociais e econômicos (GOMES, 2016, p. 58). Quando se fala em cidadania ampla, portanto, incluem-se como

cidadãos todos os nacionais de determinado Estado porque são detentores de dignidade humana independentemente de possuírem vínculos *políticos* com o Estado.

Por sua vez, *cidadania em sentido restrito* está claramente vinculada à esfera jurídico-eleitoral. Nessa perspectiva, os cidadãos são indivíduos *detentores de direitos políticos*, isto é, aqueles que realizam o alistamento eleitoral e, a partir de então, adquirem a *capacidade eleitoral ativa*, o direito de sufrágio, em outras palavras, o direito de votar, podendo participar legalmente do processo de escolha de seus representantes (GOMES, 2016, p. 58). No que concerne à democracia em seu sentido atual, o conceito de cidadania em sentido restrito passou a ser o mais utilizado em detrimento do uso em sentido amplo, já que, sob perspectiva jurídica, é necessário que o cidadão seja detentor dos direitos políticos para que possa participar da vida política em sociedade.

Para além da garantia constitucional da cidadania em sentido amplo – prevista explicitamente no inciso II do art. 1º da Constituição Federal de 1988 (doravante CF) e, indiretamente, no inciso III desse mesmo artigo quando se refere à *dignidade da pessoa humana* como fundamento do Estado brasileiro –, a CF também estabelece claramente as traves mestras da cidadania em sentido restrito. Vislumbra-se já no próprio parágrafo único do art. 1º a previsão, ainda que implícita, da possibilidade do exercício dos direitos políticos por parte do cidadão, especialmente o *direito ao sufrágio*, pois, segundo o texto, o poder que emana do povo será exercido diretamente ou *por meio de representantes eleitos*.

No Capítulo IV do Título II da CF, apresentam-se explicitamente os *direitos políticos* do cidadão. Fazem parte desse capítulo os arts. 14, 15 e 16, que trazem a definição da capacidade eleitoral ativa e passiva, bem como as inelegibilidades na democracia brasileira (art. 14), a vedação de cassação de direitos políticos e as possibilidades de sua perda ou suspensão (art. 15) e o princípio da anualidade eleitoral (art. 16)³.

³ Por seu conteúdo fugir ao tema central deste texto, os art. 15 e 16 não serão aqui analisados.

O art. 14 da CF, assim como seus incisos, parágrafos e alíneas, corresponde ao cerne da cidadania em sentido restrito em termos constitucionais. O *caput* traz de maneira explícita o direito do cidadão brasileiro ao sufrágio: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”. Reforça-se com a expressão *soberania popular* o fato de que é do povo a titularidade do poder político – exercido por meio de representantes, conforme o parágrafo único do art. 1º – e estabelece-se que o voto, “símbolo essencial de todo regime político-jurídico que se pretenda democrático” (BARROSO, 2013, p. 196), é exercido de maneira direta e secreta. Em consonância com o princípio da igualdade perante a lei, o voto tem valor igual para todos, confirmando a ausência de qualquer tipo de distinção no seu exercício pelos cidadãos brasileiros.

Uma vez configurado constitucionalmente o direito de voto aos cidadãos brasileiros, mecanismo primordial por meio do qual é exercido o direito político no Brasil, resta compreender “o outro lado da moeda”, ou seja, a instituição a qual tal voto é dirigido – qual seja, os *partidos políticos*. Vive-se na atualidade aquilo que se convencionou chamar de *democracia partidária*, visto que a representação política ocorre *necessariamente* por meio dos partidos políticos e a ausência dessas instituições inviabiliza o exercício do poder político por parte do cidadão.

Os partidos políticos são instituições associativas que visam a um fim deliberado, seja tal fim compreendido em sentido “positivo” – a concretização da vontade do cidadão –, seja em sentido “negativo” – a busca de honras e de glórias para seus membros, em especial para seus líderes (OPPO, 1998, p. 898-899).

Independentemente dos objetivos dos partidos políticos – que podem variar conforme as ideologias⁴ que cada um defende –, há um objetivo comum, que perpassa sua existência, qual seja, *obter votos*, pois sem este não conseguem concretizar aqueles. Portanto,

⁴ Quando se fala em *ideologia partidária*, está-se a falar sobre o conjunto de ideias que cada partido tem acerca da sociedade, ou seja, de sua “visão de mundo” a respeito do rumo que a sociedade deveria seguir, e não no sentido negativo da palavra *ideologia* como sendo um mecanismo de alienação do indivíduo em relação à realidade. Sobre o conceito de ideologia ver Stoppino (1998, p. 585-587).

só é possível falar em uma *verdadeira* democracia partidária em situação em que o caráter democrático de um regime político-jurídico seja assegurado pela presença de múltiplos grupos ou múltiplas minorias, todas – ou ao menos a maior parte delas – representadas pela atuação partidária (MANIN, 2002, p. 163).

É explícito na CF o fato de que o legislador constituinte originário optou pela democracia partidária no Brasil, apesar das inúmeras críticas que podem ser feitas a tal modelo⁵. Assim, decidiu-se pela criação de um capítulo específico na estrutura constitucional brasileira – Capítulo V, Título II – dedicado exclusivamente aos partidos políticos. Apesar de relativamente curto – além do *caput*, o art. 17 contém apenas quatro incisos e quatro parágrafos –, tal trecho do texto constitucional é de extrema importância por ser responsável, em última instância, pela concretização de um dos principais princípios da democracia contemporânea, qual seja, o de *representação*.

Cabe ao partido político exprimir seu conteúdo programático e, por meio do resultado da obtenção de votos, representar perante o Estado aqueles que confiaram em suas propostas e os escolheram. Em resposta, concretizam, por meio de políticas públicas, as promessas e, em última instância, a própria ideologia, configurando-se, por fim, a democracia partidária.

Vale destacar ainda, e como síntese, a importância constitucional dos partidos políticos também como um critério de elegibilidade no âmbito da democracia brasileira. Significa reforçar, como há pouco já se referiu, que *sem partidos políticos não existe democracia*, especialmente quando se verifica, no inciso V do § 3º do art. 14 da CF, que a *filiação partidária* é pré-requisito para que determinado cidadão possa se candidatar.

Dessa forma, observa-se, por um lado, que os partidos políticos detêm o *monopólio* da representação política perante o Estado; por outro, que não existem candidaturas avulsas – isto é, desvinculadas de agremiações partidárias – no ordenamento político-jurídico brasileiro. Nessa perspectiva, é de extrema relevância analisar

⁵ A respeito das principais críticas à democracia partidária, v. Ferreira Filho (2012, p. 100-101), Gomes (2016, p. 51-52) e Mendes (2014, p. 1.163-1.164).

a representação política no Brasil não apenas sob a ótica do direito-dever de sufrágio, mas também da atuação dos partidos políticos no arranjo jurídico-político brasileiro, já que ambos os lados se complementam para efetivar a cidadania no Brasil.

3 O desinteresse do cidadão pela participação política tradicional

A autonomia dos partidos políticos no Brasil é elemento constitucionalmente estabelecido, conforme se verifica no § 1º do art. 17. Nesse sentido, se, por um lado, a autonomia é necessária especialmente por não se poder entender determinado regime político-jurídico como democrático caso os partidos não possam atuar na sociedade de maneira autônoma, por outro, o exercício aparentemente *abusivo* de tal liberdade traz inegavelmente alguns problemas para o sistema político brasileiro e, em última instância, para a representação do cidadão, infringindo e até restringindo o exercício da cidadania.

Um dos aspectos negativos decorrentes dessa autonomia corresponde à chamada *transferência de votos*, fato que ocorre no sistema político-eleitoral brasileiro devido à existência de um sistema proporcional de lista aberta em que são permitidas coligações. Esse fenômeno pode ser entendido de maneira bastante simples: as vagas são distribuídas com base no número de votos que o partido ou coligação obtém, não sendo necessário que os candidatos atinjam o quociente eleitoral, mas, sim, os próprios partidos ou coligações. Assim, em um sistema político extremamente mediatizado, em que as características pessoais se sobrepõem às propostas políticas de médio e longo prazo, é necessário que os partidos tenham alguns poucos “campeões de voto” – conhecidos como *puxadores de voto* – de maneira que estes sejam os responsáveis pelas vagas do partido.

Um exemplo numérico simples explica o conceito. Suponha-se que o quociente eleitoral de determinada eleição seja 10. Nesse exemplo hipotético, imagine-se que o Partido “A” lance 2 candidatos, o candidato “A.1”, que obtém 19 votos, e o candidato “A.2”, que obtém 2 votos. Conseqüentemente, o Partido “A” tem 21 votos e,

tendo ultrapassado em 2 vezes o quociente eleitoral, terá direito a 2 vagas e os seus 2 candidatos serão eleitos. O candidato “A.1”, neste exemplo, é o *puxador de votos*. Além disso, fica clara a transferência de votos do candidato “A.1” para o candidato “A.2”, já que se este dependesse de seus próprios votos não seria eleito.

A situação é comum no sistema político-jurídico brasileiro, podendo-se até mesmo afirmar que ela é a regra no que diz respeito à eleição de deputados. Por exemplo, nas eleições de 2014, apenas 35 deputados de um total de 513 atingiram o quociente eleitoral, ou seja, se elegeram sozinhos (SARDINHA, 2014). Nas eleições gerais de 2014, um único candidato a deputado federal em São Paulo – unidade da Federação com 31.998.432 eleitores – obteve 1,5 milhão de votos, fazendo com que outros 4 deputados fossem eleitos pelo seu partido, os quais receberam, respectivamente, 45.330, 31.305, 30.315 e 22.097 votos. Outro candidato obteve pouco mais de 1 milhão de votos e “puxou” outros dois, que tiveram respectivamente 46.905 e 32.080 votos (SARDINHA, 2014). Ora, não é plausível imaginar que um candidato que tenha obtido 22.097 votos seja efetivamente representativo da vontade de 31.998.432 eleitores. Outro “detalhe” importante nesse sistema perverso é que o quociente eleitoral, em São Paulo, para deputado federal, em 2014, foi de 303.738 votos, o que mostra a importância dos *puxadores de voto* nas eleições proporcionais.

A consequência prática da transferência de votos no que diz respeito à representação política é o afastamento do cidadão em relação à esfera coletiva. Por não conhecer o funcionamento do sistema nem compreender como é possível que candidatos com votações ínfimas sejam eleitos em detrimento de outros que obtêm mais votos, mas não se elegem, o eleitor passa a se desinteressar pela participação política, porque não se vê representado, porque acredita “serem os políticos todos iguais”, ou ainda por perceber que não tem voz no *mercado partidário*.

Tal afastamento, sem dúvida, é incompatível com um regime político-jurídico democrático que precisa do exercício constante da cidadania para seu contínuo desenvolvimento. Sem isso corre-se o risco de o regime ser caracterizado como “cesarista-representativo” ou ainda como um regime de “centralismo presidencialista”

(CANOTILHO, 2014, p. 588), o que, repita-se, enfraquece a própria cidadania. Nessa situação, parece não haver, do ponto de vista do cidadão, razão alguma para a participação política *real*, ou seja, faltam motivos para o cidadão efetivamente se envolver com os problemas de sua comunidade de maneira que, em conjunto com os demais, possa encontrar respostas que, uma vez repassadas ao representante eleito, os solucionem.

Assim, a participação política, no caso brasileiro, parece se resumir ao voto exercido com periodicidade, mas que *efetivamente* não traz nenhum resultado prático na vida cotidiana por não gerar efetiva representação política no Parlamento Federal. O eleitor passa a “votar por votar”, sem nenhum tipo de vínculo e/ou de envolvimento com seu representante, não apenas porque não se sente efetivamente representado – já que muitas vezes é indiferente votar no Partido “A” ou no Partido “B”, já que “são todos iguais” –, mas também porque, em última análise, não sabe a quem seu voto se dirigiu devido à transferência de votos.

Uma prova do desinteresse do cidadão pela participação política *tradicional*, fundamentada no sistema proporcional de lista aberta com coligações, diz respeito ao número de pessoas que cada vez mais se apresentam como indiferentes em relação a questões político-eleitorais. Destaca-se a esse respeito o resultado de algumas pesquisas realizadas pelo *Latinobarómetro*⁶. Conforme essa ONG, dos cidadãos entrevistados 87,5% disseram ter nenhuma ou pouquíssima confiança nos partidos, 9,1% ter um pouco de confiança e apenas 1% muita confiança. Reflexo disso é que o Congresso Nacional, símbolo maior da ação partidária, tem a confiança de apenas 18,6% dos entrevistados, sendo que 80,4% disseram não se sentir representados pelo Congresso.

⁶ Conforme informações disponibilizadas em seu próprio site, o *Latinobarómetro* é uma organização não governamental latino-americana sediada no Chile que realiza pesquisas em 18 países da América Latina, entrevistando cerca de 20 mil pessoas nesses países. Os principais temas pesquisados pela ONG são o desenvolvimento da democracia, da economia e da sociedade em todo o seu conjunto. Os números apresentados se referem aos resultados de pesquisa realizada com 1.250 cidadãos brasileiros no ano de 2015. As informações apresentadas correspondem a uma síntese dos dados que estão disponíveis na aba *Análisis Online* do site <<http://www.latinobarometro.org>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

Isso talvez seja decorrente do fato de que 56,6% dos cidadãos nunca ou quase nunca falam sobre política com amigos, enquanto 76,8% nunca ou quase nunca buscam convencer alguém a respeito do que pensam em termos políticos. Ainda ressalta que 65,6% dos respondentes disseram nunca ter contactado alguma autoridade local para buscar solucionar problemas locais e 85,1% nunca entraram em contato com algum deputado ou senador. O último número da pesquisa do *Latinobarómetro* é verdadeiro resumo do afastamento do cidadão da esfera coletiva, pois 71% dos entrevistados afirmaram ter pouco ou nenhum interesse por política⁷.

Em síntese, é possível afirmar que o sistema representativo brasileiro atual não representa efetivamente os cidadãos, ou seja, não transforma a vontade destes em ações político-jurídicas – especialmente sob a forma de políticas públicas – de maneira eficaz. Por sua vez, como consequência da transferência de votos também não há mecanismos de controle para que o eleitor possa efetivamente acompanhar o trabalho do parlamentar eleito. Esses fatos levam ao desinteresse generalizado a respeito da atividade política, muitos nem mesmo tendo conhecimento a respeito das funções desempenhadas pelos seus representantes. Torna-se necessária, portanto, a busca por mecanismos político-jurídicos que alterem esse estado de coisas para permitir ao cidadão o exercício consciente e, principalmente, efetivo do seu direito-dever fundamental de participação política.

4 A lista fechada como possível solução para a falta de representação política

É fato que o quadro político-jurídico de representação no Brasil precisa ser alterado. A cidadania e os direitos políticos, como direitos fundamentais que são, não estão sendo eficazes, especialmente quando se verifica que os vínculos entre representantes e representados efetivamente deixaram de existir. Ora, se por um lado a representação política é entendida como a “possibilidade de controlar o poder político, atribuída a quem não pode exercer pessoalmente o poder” (COTTA, 1998, p. 1.102), fundamentada em verdadeiro mecanismo de controle do governante pelo governado,

⁷ Os três últimos dados estatísticos referem-se a 2013, os anteriores à pesquisa de 2015.

e se por outro a representação é entendida como um dos pilares da democracia atual, torna-se claro que a representação *efetiva* deixa de existir quando há nítido desinteresse da sociedade em participar por meio dos mecanismos atualmente existentes. Não se vislumbra, portanto, nenhuma possibilidade de manutenção da atual estrutura político-representativa sob pena de cada vez mais se gerarem prejuízos para a cidadania no Brasil, visto que a ausência de representatividade decorrente dessa situação gera déficits democráticos cada vez maiores, o que fragiliza a democracia brasileira.

Considerando-se a atual situação de representação política no Brasil, e a despeito da tradição existente em relação à lista aberta⁸, propõe-se aqui a alteração legislativa a respeito do modelo atualmente utilizado no país, passando-se do sistema de lista aberta para o de lista fechada no âmbito do sistema eleitoral proporcional. Defende-se que a implantação do modelo de lista fechada se configura como indispensável para que seja possível um retorno à efetiva representação política do cidadão por meio dos partidos políticos. Isso porque fica explícito ao eleitor, na lista fechada, *a quem seu voto é efetivamente dirigido*, o que permite maior controle em relação ao seu representante. Outro benefício advindo desse modelo seria o fortalecimento *ideológico* dos partidos políticos, de maneira que ficasse claro o posicionamento político-ideológico de cada um de maneira que o cidadão pudesse efetivamente perceber a diferença entre eles.

De maneira sintética, é possível afirmar que o sistema eleitoral proporcional de listas partidárias se estrutura de duas maneiras distintas. A primeira delas é a chamada *lista fechada*, em que a ordem dos candidatos indicados pelo partido é definida apenas por ele, cabendo aos eleitores votar unicamente na lista partidária - ou seja, o voto do eleitor não interfere na posição final do candidato dentro dessa lista. A segunda maneira é chamada de *lista aberta*, situação na qual a ordem final do candidato dentro de sua lista

⁸ Tradição que se reflete não apenas na dificuldade legislativa de alteração do sistema eleitoral por motivos políticos - os quais aqui não serão apresentados dado o escopo do artigo -, mas também a "dificuldade" apresentada por aqueles que são contrários à lista fechada afirmando que "o cidadão não compreenderá o novo sistema", em atitude claramente paternalista frente ao eleitor - tal comportamento, em vez de empoderá-lo, acaba por enfraquecê-lo ainda mais.

partidária não é definida pelo próprio partido, mas, sim, pelo voto do eleitor, o qual pode ser direcionado tanto para a lista – é o chamado *voto de legenda* – quanto para o candidato (MAROTTA, 1998, p. 1.176).

O sistema eleitoral de lista fechada tem três pontos considerados positivos pela doutrina do Direito Eleitoral. O primeiro deles se refere à clara *partidarização* na escolha eleitoral, pois o eleitor irá votar diretamente no partido e não em seus candidatos. Isso traz como benefício a lembrança do eleitor em relação a quem foi dirigido seu voto, tornando-se assim um elemento fundamental para o exercício da posterior fiscalização do eleito por parte do cidadão. O segundo diz respeito aos dirigentes partidários, que têm muito mais controle sobre quais candidatos serão eleitos, pois, em geral, eles definem a ordem em que os candidatos aparecerão na lista, o que fortalece a fidelidade partidária, outro problema grave do sistema político-partidário brasileiro. Por fim, a lista fechada facilita o controle de gastos de campanha, até mesmo reduzindo-os, porque a propaganda eleitoral é feita diretamente pelo partido, que pede votos para si, e não pelos candidatos (NICOLAU, 2006, p. 31; FLEISCHER, 2002, p. 92).

O entendimento da *partidarização* na escolha eleitoral deve ser no sentido de que a lista fechada proporciona maior *vinculação eleitoral* do eleitor ao *partido político* que ele escolhe para representá-lo. Assim, quando o voto é dado claramente ao partido político – e não ao candidato, como ocorre atualmente⁹ – haverá maior probabilidade de o eleitor se lembrar, em longo prazo, do destinatário do seu voto, o que não ocorre nos casos em que o sistema é de lista aberta. Nesse sentido, tem-se que, na Polônia e no Brasil, países com o sistema de lista aberta, a probabilidade de se esquecer do nome do candidato é muito maior (respectivamente 28% e 45%) do que em países tais quais Hungria, Alemanha e Nova Zelândia (respectivamente 10%, 11% e 19%), nos quais o voto é direcionado ao partido (ALMEIDA, 2006, p. 42).

⁹ Vale destacar que tal frase se refere à prática eleitoral corrente. Do ponto de vista formal, o que já existe – e que não *muda em nada* com a implantação da lista fechada – é o monopólio partidário da representação política.

Além disso, a partidarização decorrente da lista fechada implica que o partido político obrigatoriamente precisaria dar maior importância à própria doutrina, pois a propaganda eleitoral haveria de ser feita pelo próprio partido objetivando a obtenção do maior número possível de votos para si mesmo. Esse aspecto pode ser extremamente positivo em termos de representação, visto que ficaria claro para o eleitor a quem estaria sendo direcionado seu voto, sem a dispersão decorrente do caráter personalizado atualmente existente. Os partidos, assim, vir-se-iam obrigados a apresentar propostas *programáticas* para a solução dos problemas nacionais em vez de apresentarem, como fazem atualmente, inúmeros candidatos que, com poucos segundos de apresentação, na maioria das vezes, limitam-se a dizer frases como “Olá, meu nome é Fulano e meu número é XYYYY. Vote em mim”.

Como consequência, os partidos diferenciar-se-iam uns dos outros primordialmente por meio das propostas, porque o apelo a características próprias, pessoais, *personalizadas* do candidato – fato típico que reflete o patrimonialismo político ainda existente no Brasil – seria provavelmente enfraquecido, ou seja, diminuiria o verdadeiro *culto à personalidade*¹⁰. Assim, uma vez que o voto seria direcionado ao partido, caberia aos candidatos atuarem em nome do programa partidário de maneira a fortalecer a atuação do partido rumo a ações coordenadas, o que reforçaria a instituição partidária como efetivo mecanismo de representação no sistema jurídico-político.

É de se esperar com a lista fechada não a total ausência das “figuras políticas” na propaganda eleitoral. É plausível acreditar que aqueles que estivessem no topo da lista partidária continuassem a ter certa proeminência com o eleitorado como um todo. Contudo, provavelmente tal destaque seria muito menor do que nos dias atuais, em que os candidatos aos cargos legislativos, seguindo a lógica majoritária, muitas vezes se apresentam *também* como “salvadores da pátria” em busca de votos. A tendência seria de diminuição do caráter personalista da propaganda eleitoral, com

¹⁰ Nesse sentido é possível afirmar que “se o eleitor não vê partido, mas sim candidatos individuais, a filiação partidária passa a ser um detalhe, diante de outros atributos pessoais que quem vota pode considerar mais importantes. Escolhem-se indivíduos [e não propostas programáticas]” (CINTRA; AMORIM, 2008), que é o que ocorre atualmente no caso brasileiro.

maior institucionalização da atuação partidária como efetivo instituto de representação (NICOLAU, 2015, p. 114).

Apesar dos benefícios que a lista fechada traz no que diz respeito à transformação da representação política – de *personalizada* para *institucionalizada* –, existem críticas à sua implantação no Brasil. Por exemplo, no que concerne à vantagem de construção de partidos com maior consistência programática, afirma-se que a responsabilidade para tal deve ser do próprio partido e não da legislação. Nesse sentido, destaca-se o fato de que a legislação eleitoral, tanto em nível constitucional quanto infraconstitucional, dá aos partidos políticos total autonomia em relação à sua organização interna, o que significa dizer que compete aos partidos estabelecer critérios próprios que fortaleçam a doutrina partidária. Caberia a eles, por exemplo, ser mais rigorosos quanto ao processo de filiação e ao processo de escolha dos candidatos, sendo de sua responsabilidade caso escolhessem candidatos que não têm afinidade com a ideologia partidária (RABAT, 2009, p. 9).

Da mesma maneira, existem críticas a respeito do possível caráter “despersonificador” da lista fechada. O argumento é que as listas fechadas, ao contrário do que se espera, *reforçariam* o personalismo, especialmente porque aqueles que encabeçariam as listas seriam tendencialmente os mesmos ao longo do tempo, inexistindo renovação político-representativa. Ainda nessa linha de raciocínio, a lista fechada teria a prerrogativa de fortalecer *demais* os partidos, de modo que o candidato seria relegado a segundo plano no sistema representativo – ou seja, passaria a ser mera “marionete” nas mãos do partido político (RABAT, 2009, p. 9) –, correndo-se o risco de surgimento de eventual “ditadura partidária” em que aos deputados caberia apenas uma “obrigação de fidelidade” para com as deliberações tomadas pelos órgãos de liderança da agremiação (MIRANDA, 2007, p. 75-76).

Tais críticas, contudo, não têm espaço para prosperar. Em primeiro lugar, é inegável que os partidos políticos já têm autonomia garantida, de maneira que efetivamente lhes compete estabelecer critérios mais rígidos, caso assim desejassem, para a escolha de novos militantes e também para o lançamento das candidaturas. Os partidos

poderiam, por exemplo, ter como critério de escolha em seus estatutos que só se poderia lançar como “candidato a candidato” aquela pessoa que estivesse filiada há pelo menos “X” anos, ou poderiam também estabelecer que só poderiam concorrer às candidaturas aqueles que nos últimos “X” anos não se tivessem desfilado de outro partido, reforçando a identidade ideológica entre o filiado e o partido político. Em resumo, os partidos poderiam, na configuração atual, ser mais firmes em relação aos próprios critérios, o que não ocorre e pode favorecê-los com o estabelecimento da lista fechada.

Ora, se os partidos são a única instituição constitucionalmente estabelecida para o exercício da representação e se todo o arcabouço jurídico lhes dá a primazia da ação política perante a sociedade, parece ser indispensável considerar o que se passa no ambiente interno aos partidos para que não interfiram nos princípios democráticos do Estado de direito – a soberania popular, a democracia e a representação. Nesse contexto, não há como pressupor, por exemplo, que os partidos sejam efetivamente representativos da vontade do cidadão se as convenções, na maioria das vezes (para não dizer em *todas*), servem atualmente apenas para *homologar* nomes que a liderança partidária quer ver na lista do partido ou coligação (NICOLAU, 2015, p. 116) – nomes que são, em geral, de pessoas com carisma suficiente para atrair votos e, assim, eleger o maior número possível de candidatos, dados os cálculos para a atribuição de vagas na lista aberta. Em outras palavras, o que ocorre *dentro* dos partidos também é relevante porque interfere não apenas no sistema político-jurídico de representação de maneira específica, mas também na própria ideia de cidadania, ao fazer com que tais princípios não sejam concretizados.

Em um sistema político-jurídico em que a representatividade é baixa, como no caso brasileiro, a implantação da lista fechada pode ainda contribuir para a solução de outro problema grave que está diretamente relacionado aos princípios da soberania popular, da democracia partidária e da representatividade, o da *hiperfragmentação* partidária. O Brasil possui atualmente 35 partidos políticos oficialmente registrados na Justiça Eleitoral, o que claramente se configura como verdadeiro *exagero partidário* quando se analisa tal número sob perspectiva ideológica. Por outras

palavras, *não existem tantas ideologias distintas* que justifiquem o surgimento de diversos partidos políticos.

Nesse sentido, ainda que a lista aberta em si não seja a responsável direta pela proliferação dos partidos no Brasil, é inegável que a conjunção dessa forma de organização das listas partidárias com a existência de coligações se torna responsável pela multiplicação dos partidos políticos, visto que as coligações favorecem os partidos pequenos (NICOLAU, 2015, p. 108), servindo isso de justificativa para o aumento do número de partidos.

Com a implantação do sistema de listas fechadas, a *tendência* é a extinção das coligações - ou a redução do seu número. Deve-se ter claro que a lista fechada em si mesma não traz nenhum impedimento para que os partidos formem coligações, definindo critérios para a definição de uma lista de candidatos que seria lançada em conjunto (RABAT, 2009, p. 11). Entretanto, a lógica da competição eleitoral na lista fechada, que é voltada para a obtenção do maior número de votos *pelo partido* em detrimento da lógica da lista aberta, que busca o maior número de votos *para o candidato*, leva a crer que as coligações seriam diminuídas caso tal sistema viesse a ser implantado no Brasil. Consequentemente, seria possível, dessa forma, solucionar - ou ao menos amenizar - o problema da transferência de votos que tanto enfraquece a representação popular.

Vale ainda destacar que enquanto na lista aberta o eleitor tem ideia de quem são os *candidatos*, mas, entre estes, não tem a mínima noção de quem poderá vir a ser seu representante, no sistema de lista fechada ele é empoderado, pois já sabe, *previamente*, quem *poderá* vir a representá-lo - não apenas por saber que será representado pelos partidos, mas também por ter conhecimento prévio que, se o Partido "A" obtiver três vagas, os três primeiros candidatos irão atuar em seu nome. Em outras palavras, o eleitor sabe a quem seu voto será direcionado - ao Partido "X" ou ao Partido "Y" -, o que não ocorre no sistema de lista aberta devido à transferência de votos e à possibilidade de o cidadão auxiliar a eleição de alguém que ele *não* quer que seja eleito.

Por fim, a última crítica à implantação do sistema de lista fechada no Brasil é vinculada à ideia de que o cidadão teria um menor grau de escolha eleitoral, com conseqüente redução do vínculo entre eleitor e eleito, já que as “opções eleitorais” seriam definidas pelo partido político. Entende-se, dessa forma, que haveria diminuição no direito à livre escolha do representante por parte do eleitor já que este não mais interferiria no resultado final por meio do seu voto, mas limitar-se-ia à escolha dos partidos, a quem caberia a “verdadeira” seleção.

Novamente tal análise é infundada. Não há que se falar em cerceamento, nem mesmo em diminuição, do direito ao sufrágio pela implantação da lista fechada, pois o cidadão continuará a ter a mesma possibilidade de escolha – já que, do ponto de vista jurídico, *continuará a votar em partidos políticos* como faz na atualidade. A escolha feita pelo eleitor não é absoluta na época atual, já que seleciona *entre os candidatos escolhidos previamente pelo partido político*, da mesma forma que ocorreria no sistema de lista fechada.

5 Considerações finais

Compete ao jurista buscar mecanismos que consigam melhorar não apenas a interpretação da Constituição, mas também que possam solucionar as falhas eventualmente presentes no texto original ou aquelas decorrentes da evolução natural da sociedade. Nesse sentido, a interpretação exclusivamente positivista da CF¹¹ é prejudicial à concretização da democracia no Brasil, já que permite, no que concerne ao tema analisado neste texto, considerar como democrático um país que permite a participação do cidadão sem, contudo, analisar a *qualidade* dessa participação (BORÓN, 1994, p. 94-103, *passim*). Ou seja, reproduz-se dessa forma a ideia de que por democracia se entende a simples presença de determinadas *regras do jogo*¹² sem analisar se tais regras, ao serem aplicadas,

¹¹ Entende-se por “interpretação exclusivamente positivista da Constituição” aquela “que tende ao argumento de autoridade, de cunho dogmático-formal” e que leva ao “manualismo”, ou seja, à criação de “manuais” que apenas *reproduzem*, e não verdadeiramente *constroem*, o conhecimento jurídico (XIMENES, 2010, p. 3).

¹² Acerca da democracia como simples *regras do jogo* ver Schumpeter (1961). Uma síntese de tais regras é apresentada por Bobbio (1998, p. 327).

contribuem para a concretização dos princípios fundantes da sociedade e do Estado ou se acabam por prejudicá-los.

Ora, se o processo de desenvolvimento científico se origina a partir da dúvida (XIMENES, 2010, p. 3), torna-se necessário então analisar até que ponto a atual Constituição bem como a legislação eleitoral infraconstitucional tratam os princípios referentes à democracia. Nesse sentido, vislumbra-se claramente que as atuais regras eleitorais – elaboradas em um contexto completamente distinto do atual e inúmeras vezes remendadas, mas nunca verdadeiramente alteradas – não concretizam os princípios referidos. E isso é grave, porque a esfera política da sociedade – que no mundo antigo era vista como o grau mais elevado de atividade social que poderia ser desempenhada por um cidadão (BITTAR, 2005, p. 106-9, passim) – atualmente é vista associada apenas à corrupção, aos crimes político-eleitorais, como meio para fácil enriquecimento ou até mesmo para que se evitem punições devido ao foro privilegiado de que gozam os parlamentares.

Dessa maneira, considerando que os fatos jurídicos são também fatos sociais, políticos, históricos, econômicos, e que não são corretamente analisados pela simples leitura daquilo que está posto na lei (XIMENES, 2010, p. 3), buscou-se neste trabalho, analisar de que modo as regras atuais do sistema eleitoral brasileiro – especificamente nas eleições proporcionais, que se utilizam do sistema de lista aberta – contribuem para a concretização daqueles princípios que estão mais diretamente relacionados à democracia de maneira geral, ou seja, os princípios da soberania popular, da democracia partidária e da representatividade. O que se constatou não é animador, já que a legislação acaba, na prática, por afastar o cidadão da esfera coletiva.

É claro que apenas a alteração da legislação eleitoral de per si é incapaz de alterar o estado atual como em um “passe de mágica”. É fundamental o envolvimento do eleitor para que propostas como esta sejam eficazes em seu objetivo. Mas é também inegável que a engenharia jurídica é responsável pela alteração do *statu quo*. E quando se verifica que tal *statu quo* infringe princípios constitucionais fundamentais ao Estado democrático de direito, torna-se premente a realização de alterações na legislação para a concretização de tais

princípios. É nessa perspectiva que a implantação da lista fechada pode contribuir para a melhoria da representatividade no caso brasileiro.

Referências

ALMEIDA, Alberto. Amnésia eleitoral: em quem você votou para deputado em 2002? E em 1998? In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (Orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BELCHIOR, Ana Maria. *Confiança nas instituições políticas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *Curso de filosofia do Direito*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

BOBBIO, Norberto. Democracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. 11. ed. Brasília: UnB, 1998.

BORÓN, Atílio. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas eleitorais 2014*. Estatísticas de resultados - Comparecimento e votação. Eleições Gerais 2014 - 1º Turno. Cargo: Presidente. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2014-resultado>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Constituição da República Federativa do Brasil*

de 1988. Texto compilado. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 6 mar. 2017.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. 16 reimp. Coimbra: Almedina, 2014.

CINTRA, Antonio Octávio; AMORIM, Miriam Campelo de Melo. Listas preordenadas e financiamento público: prós e contras. *Liberdade e cidadania*. Ano 1, n. 1, jul./set. 2008. Disponível em: <http://www.flc.org.br/revista/materias_viewb532.html?id=%7B50097250-D800-4C6C-AA4D-068E18E4C904%7D>. Acesso em: 14 fev. 2017.

COTTA, Maurizio. Representação política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. 11. ed. Brasília: UnB, 1998.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 38. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

FLEISCHER, David. As eleições municipais no Brasil: uma análise comparativa (1982-2000). *Opinião pública*, Campinas, v. 3, n. 1, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v8n1/14875.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

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

MAROTTA, Emanuele. Sistemas eleitorais. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. 11. ed. Brasília: UnB, 1998.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Estrutura constitucional da democracia. Coimbra: Coimbra, 2007. V. 3, t. 7.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 689-720, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582006000400002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 14 fev. 2017.

_____. Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. *Revista Caderno de Estudos Sociais e Políticos*, v. 4, n. 7, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://www.academia.edu/11288627/_Como_aperfeiçoar_a_representação_proporcional_no_Brasil_Revista_Cadernos_de_Estudos_Sociais_e_Políticos_v.4_n.7_jan-junho_2015>. Acesso em: 14 fev. 2017.

OPPO, Anna. Partidos políticos. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. 11. ed. Brasília: UnB, 1998.

RABAT, Márcio Nuno. *Análise crítica da reforma política*. 2009. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema3/2009_1842.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2017.

SARDINHA, Edson. No *impeachment*, só 34 eleitos com os próprios votos. *Congresso em Foco*. 22 abr. 2016. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/so-35-deputados-se-elegeram-com-a-propria-votacao>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo da Cultura, 1961.

STOPPINO, Mario. Ideologia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. 11. ed. Brasília: UnB, 1998.

XIMENES, Julia Maurmann. *O comunitarismo e dinâmica do controle concentrado de constitucionalidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ESTUDOS ELEITORAIS

**BREVE ANÁLISE DA
ADEQUABILIDADE DO SISTEMA DE
VOTAÇÃO EM LISTA PARTIDÁRIA
FECHADA AO SENTIMENTO
CONSTITUCIONAL DE DEMOCRACIA**

CAIO CÉZAR WILL NERI DIAS



BREVE ANÁLISE DA ADEQUABILIDADE DO SISTEMA DE VOTAÇÃO EM LISTA PARTIDÁRIA FECHADA AO SENTIMENTO CONSTITUCIONAL DE DEMOCRACIA¹

BREAF ANALYSIS ABOUT THE SUITABILITY OF THE VOTING SYSTEM IN CLOSED PARTY LIST TO THE CONSTITUTIONAL SENSE OF DEMOCRACY

CAIO CÉZAR WILL NERI DIAS²

RESUMO

Enfatiza que a adoção da sistemática de votação em listas partidárias fechadas para as eleições proporcionais é ponto polêmico de uma das principais propostas de reforma política no Brasil. Com essa alteração, os eleitores deixariam de votar em determinado candidato, passando a optar por uma lista de nomes pré-ordenados, escolhidos internamente pelos partidos políticos. Investiga a adequabilidade das listas fechadas frente ao sentimento constitucional de democracia, destacando a origem e os conceitos fundamentais do pensamento político para, então, dialogar com as noções de democracia. Conclui que o sistema político deve acompanhar o desenvolvimento da cultura política e o amadurecimento democrático do país.

Palavras-chave: Listas partidárias fechadas. Reforma política. Democracia.

ABSTRACT

This article emphasizes that the adoption of voting system in closed party lists for proportional elections is a polemic point of one of the main proposals for political reform in Brazil. With this change, voters would stop voting for a particular candidate, opting instead

¹ Artigo recebido em 19 de maio de 2017 e aprovado para publicação em 10 de julho de 2017.

² Graduado em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo. Assessor jurídico do Ministério Público Federal, onde já atuou na Procuradoria Regional Eleitoral no Espírito Santo e, atualmente, com atuação temática no combate à corrupção.

for a list of preordered names, chosen internally by the political parties. It investigates the suitability of the closed lists against the constitutional feeling of democracy, highlighting the origin and the fundamental concepts of political thought, in order to dialogue with the notions of democracy. It concludes that the political system must accompany the development of the political culture and the democratic maturation of the country.

Keywords: Closed party list. Political reform. Democracy.

1 Introdução

O sistema político adotado por um país é relevante desde a sua influência na definição da forma de governo e do modo como se exerce o poder político até os reflexos que causa na orientação política do Estado.

Nos últimos anos, diversas foram as tentativas do legislador brasileiro de implementar uma reforma política mais marcante, porém uma das maiores dificuldades reside, justamente, na falta de consenso na realização de modificações substanciais no sistema eleitoral em vigor.

Proposta recorrente nesse período, contudo sem sucesso na aprovação, tem sido a adoção da sistemática de votação em listas partidárias fechadas para as eleições proporcionais, de modo que o eleitor passe a votar não mais nominalmente em um candidato específico, mas em uma lista de nomes pré-ordenados, escolhidos internamente pelos partidos políticos.

A regra de votação em listas fechadas, que não é novidade no Direito Comparado – já sendo adotada em 29 países –, volta mais uma vez ao debate no parlamento brasileiro. Cumpre então, neste trabalho, por meio de revisão bibliográfica intermediadora do diálogo entre Direito, Ciência Política e Teoria Geral do Estado, analisar os riscos e os benefícios da implementação de listas partidárias fechadas nas eleições brasileiras, aferindo sua compatibilidade com o sentimento constitucional de democracia e com o nível de desenvolvimento do espírito democrático.

2 Gênese e conceitos fundamentais do pensamento político

O questionamento que se faz logo na inauguração do presente itinerário é: *Considerando a liberdade inata à condição humana, por que o homem aceita se submeter ao Estado?*

Sem intenção de buscar resposta exauriente, se se pretende encontrar explicação razoável, é válido começar recorrendo a Aristóteles, que, na História dos Animais, distinguiu as espécies gregárias (*agelaia*) – que vivem em rebanhos –, das espécies solitárias (*monadika*). O homem, animal por natureza, pode fazer parte de ambas as espécies, porém a maioria vive em grupos (VERGNIÈRES, 1998, p. 149).

São Tomás de Aquino, por sua vez, registrou que a vida humana solitária é exceção e pode decorrer de casos de indivíduo que, por sua alta virtuosidade, vive em comunhão com a própria divindade (*excellentia naturae*), de situações de anomalia mental (*corruptio naturae*) ou de fatos alheios à vontade que levam o homem ao isolamento (*mala fortuna*).

Segundo a filosofia aristotélica, algumas das espécies animais são suscetíveis de vida sociável (*politika*), enquanto outras vivem de maneira esparsa (*sporadika*). A sociabilidade distingue-se do gregarismo simples em função da participação numa obra comum, quando se pode falar propriamente em vida em comunidade. A característica suplementar e exclusiva da espécie humana é a capacidade de desenvolver a forma mais perfeita e elaborada da vida social: a vida política – *politikon* (VERGNIÈRES, 1998, p. 150).

No chamado estado de natureza, segundo Hobbes, ausente um governo que estabeleça a ordem, cada indivíduo pode usar sua liberdade para se autopreservar e satisfazer interesses pessoais, por isso, prevalece a situação de guerra iminente. Já para Locke, predomina a lei da natureza, que permite a cada qual exercer o papel de juiz, aplicando a pena que considere justa ao infrator. Rosseau, por seu turno, registra que o estado de natureza consiste no regime de vontades particulares e, destarte, sua superação está ancorada no império da vontade geral.

Assim, a ideia de liberdade absoluta é inconsistente, porquanto, pela força bruta ou rapacidade, a liberdade de um pode se sobrepor ou se subjugar à daquele mais fraco. Nesse sentido, como forma de garantir os direitos individuais e assegurar estabilidade jurídica, em um enfoque contratualista, o contrato social leva ao dito estado

civil quando o homem consente e confia parcela de sua liberdade a um governo que mais legítimo será à medida que maiores e mais numerosos forem os direitos e as liberdades cujas coexistências conseguir salvaguardar.

O pensamento político moderno tem como uma de suas grandes fontes a civilização grega clássica. Entre as produções do denominado *milagre grego*, a mais característica é a forma política original que é a Pólis, a Cidade. No limiar entre os séculos VI e V a.C., o incipiente poder democrático empreendeu uma série de transformações no contexto grego, entre elas, a extensão do estatuto do cidadão pleno a todos os habitantes do sexo masculino nascidos em Atenas, garantindo-lhes igualdade na lei e perante a lei, o acesso à magistratura, e a instituição de inúmeras municipalidades, agrupadas em tribos, cuja administração caberia a um conselho formado pelos cidadãos nelas contidos (PISIER, 2004, p. 3-7).

Séculos depois, na esfera europeia, da dissolução da sociedade medieval nasceu o Estado absoluto, marcado por um processo de centralização das fontes de produção jurídica como expressão da vontade do soberano e de unificação dos ordenamentos jurídicos na figura do Estado. Em tal cenário, relevo merece a França, que, no final do século XVIII – durante o chamado Antigo Regime –, governada por Luís XVI, estava envolta em altas dívidas, muitas das quais oriundas de luxos e privilégios que apenas à nobreza e ao alto clero eram concedidos.

No Estado francês absolutista, vigorava um regime estamental³ fechado e rígido, com estatutos jurídicos próprios a cada estamento, que serviam para a manutenção de uma série de desigualdades. Clero e nobreza, respectivamente, formavam os dois primeiros estamentos e todos os demais, cerca de 97% da sociedade francesa, compunham o terceiro estamento, o único que pagava tributos.

³ Aqui merece um adendo a fim de que não se confundam os conceitos de *estamento* e de *classe social*, haja vista que o segundo decorre de uma construção marxista, que reúne, em grupos ou classes, pessoas com *status* social semelhante, mormente em face de um critério econômico. Em tese, poder-se-ia mudar de uma classe social para outra, o que não era possível no regime estamental, marcado por intensa rigidez. O burguês, por exemplo, por mais que construísse e movimentasse riquezas, não teria oportunidade de ascender ao estamento da nobreza.

Apesar de movimentar riquezas, nem mesmo à burguesia era dado espaço para assunção de cargos públicos ou participação em qualquer grau de discussão do orçamento estatal. Como resposta ao antigo regime, a Revolução Francesa é importante marco na transformação das noções de Estado e do poder político na cultura ocidental.

De acordo com o modo de remediar o abuso do poder estatal, três grupos de teorias políticas modernas se destacam. A primeira delas, essencialmente jusnaturalista, reconhece os direitos naturais como limites externos ao Estado, ou seja, trata-se de liberdade em relação ao Estado. A segunda, amplamente difundida pela obra de Montesquieu, é a teoria da separação de poderes, que parte da premissa de que a melhor maneira de limitar o poder estatal é fragmentando-o, de modo a atribuir a órgãos distintos, independentes e harmônicos entre si, as diferentes funções estatais precípuas.

A terceira e mais pertinente ao tema do qual ora se trata é a *teoria da soberania popular*, que, com a secularização do Estado, fundamenta a legitimidade do exercício do poder estatal no consenso popular, de onde decorre aquele que é um dos princípios fundamentais do Estado brasileiro segundo o qual todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos.

Nessa toada, ganhou força o constitucionalismo, de acepção plurívoca, mas que, conforme difundido na doutrina, é, no fundo, uma teoria normativa da política. É, em síntese, o movimento histórico-cultural, de natureza jurídica, política, filosófica e social, com vistas, justamente, à limitação do poder estatal e ao estabelecimento de direitos e de garantias fundamentais aos cidadãos, e que levou à adoção de constituições formais pela maioria dos estados do ocidente (TAVARES, 2012, p. 23).

Constitucionalismo significa, em essência, limitação do poder e supremacia da lei (Estado de direito, *rule of law*, *Rechtsstaat*). [...] Não basta, portanto, a existência de uma ordem jurídica qualquer. É preciso que ela seja dotada de determinados atributos e que tenha legitimidade, a adesão voluntária e espontânea de seus destinatários (BARROSO, 2015, p. 29).

3 Sistema proporcional brasileiro e proposta de votação em lista partidária fechada

Modernamente, a eleição caracteriza-se como o concurso de vontades juridicamente qualificadas com vistas a definir, entre as alternativas disponíveis, aqueles que exercerão o poder político por intermédio da assunção de mandato eletivo. Denomina-se *sistema eleitoral* o conjunto de técnicas e procedimentos específicos empregados na realização das eleições com a função de organizar a representação do povo no território nacional.

Conjuga técnicas, como a divisão do território em distritos ou circunscrições eleitorais, o método de emissão do voto, e os procedimentos de apresentação de candidatos e de designação dos eleitos de acordo com os votos emitidos (SILVA, 2015, p. 372-373).

O sistema eleitoral que cada país adota exerce relevante influência sobre a forma de governo, a organização partidária e a estrutura parlamentar. Tais manifestações podem ser observadas, até mesmo, no caráter que as instituições públicas assumem e na orientação política do regime (BONAVIDES, 2011, p. 265). Conforme as características de suas técnicas e procedimentos, os sistemas eleitorais tradicionalmente se dividem em majoritário, proporcional e misto.

No Brasil, o sistema proporcional foi instituído pelo Código Eleitoral de 1932 e, conforme Gomes (2011, p. 105),

Não foi obra do acaso o fato de sua acolhida ter ocorrido logo após o vitorioso movimento revolucionário de 1930, que culminou com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder e nos albores da Revolução Constitucionalista de 1932. Sua implantação tinha o sentido de desarticular as fortes oligarquias estaduais, mormente as de São Paulo e Minas Gerais, que se revezavam no poder central, episódio conhecido como “política do café com leite”.

A Constituição da República de 1988, no § 1º do art. 27 e no art. 45, estabelece o critério proporcional para as eleições de deputados federais, estaduais e distritais e de vereadores. De acordo com essa sistemática, a distribuição das cadeiras entre partidos políticos

e coligações⁴ leva em consideração o total de votos obtidos pelo conjunto de seus candidatos.

Forma o chamado *quociente eleitoral* a divisão entre o total global de votos válidos (excluindo-se votos nulos e em branco) e o número de cargos a serem preenchidos (Código Eleitoral, art. 106). O resultado dessa operação indica o número mínimo de votos que cada partido ou coligação deve obter a fim de que faça jus a uma das cadeiras em disputa. Com isso, o partido (ou a coligação) que não atingir o quociente eleitoral não terá representantes na Casa Legislativa em questão.

O *quociente partidário*, por sua vez, consiste na divisão do número de votos válidos dados à legenda ou à coligação pelo *quociente eleitoral* (CE, art. 107). O resultado dessa operação é a quantidade de cadeiras que caberá a cada partido ou coligação.

Feito isso, e após distribuídas as sobras e fixado o total de vagas obtidas, a agremiação ou a coligação há de preenchê-las entre seus candidatos. Uma vez que o Código Eleitoral (art. 109, § 1º) aderiu à sistemática de *lista partidária aberta*, os candidatos nominalmente mais votados, em ordem decrescente, serão chamados a ocupar as cadeiras que cabem ao bloco do qual participam.

Valendo-se de discricionariedade na concretização do critério proporcional, o parlamento contemporâneo tem debatido e tentado, ainda mais que outrora, mudar o sistema de lista aberta para lista partidária fechada. Por esta os eleitores deixariam de escolher e votar nominalmente em determinado candidato, passando a votar em uma lista de nomes pré-ordenados, escolhidos internamente pelos partidos políticos.

Em 2003, foi formada, na Câmara dos Deputados, uma comissão especial para deliberar sobre a reforma política e surgiu no debate a questão das listas partidárias fechadas, justificada em razão de defesa do financiamento público das campanhas eleitorais. Porém, em

⁴ Formada por alianças de partidos políticos com vistas a alcançar melhores resultados eleitorais, cada coligação é considerada uma entidade única.

votação em plenário ocorrida em 27 de junho de 2007, a sistemática de lista fechada foi rejeitada, com um placar de 251 votos contrários e 182 favoráveis.

Mais adiante, em 2011, outra comissão na Câmara dos Deputados apresentou em relatório a adoção de um *sistema proporcional misto*, no qual a metade dos parlamentares seria eleita em lista fechada e a outra metade em lista aberta. Em abril de 2013, todavia, as lideranças partidárias entenderam por bem não levar o projeto ao plenário.

Por fim, em 26 de maio de 2015, mesmo sem um projeto-guia, outra proposta de reforma política foi levada à votação pelo Plenário da Câmara e um dos pontos rejeitados foi a adoção de lista partidária fechada. Recebeu 21 votos favoráveis e expressivos 402 votos contrários.

O cientista político, especialista em sistemas eleitorais, Jairo Nicolau (2017, pos. 2224 e 2245) afirma que tentativas de reforma eleitoral no Direito brasileiro são recorrentes porque parte do debate cinge-se, justamente, a mudanças no sistema eleitoral, cuja aprovação é dificultosa.

Acredito que o tema sempre retorna à agenda porque boa parte do debate da reforma política concentra-se na mudança do sistema eleitoral, que não ocorre. Na breve retrospectiva aqui apresentada, fica evidente o quanto os legisladores buscaram alternativas de novos sistemas eleitorais. Em menos de uma década, cinco propostas diferentes foram votadas pelo plenário da Câmara dos Deputados: lista fechada e lista mista (2007); distrital misto, lista fechada e distritão (2015).

No Direito comparado, o modelo de votação em lista fechada não é novidade. É previsto como regra em 29 ordenamentos jurídicos, entre os quais, o da Espanha, de Portugal, da Holanda, da Argentina, do Paraguai, do Uruguai, da Bulgária, de Moçambique e da África do Sul. Cabe, então, perquirir acerca da eventual compatibilidade entre a sistemática de lista fechada e a Constituição da República, levando em conta não apenas a literalidade de suas disposições, mas, também, o sentimento de democracia que da Lei Maior dimana.

4 Análise da compatibilidade entre o sistema de lista fechada e a Constituição da República de 1988

Durante extenso período da história colonial brasileira, o poder político era exercido pelo senhorio fundiário, por intermédio das câmaras municipais. Assim, as primeiras câmaras municipais brasileiras, único instrumento de poder, não eram organizações democráticas, mas corporações de natureza oligárquica e aristocratizada, compostas pelos senhores de engenho e pela alta burocracia civil e militar (CUREAU, 2012, p. 217-218).

Na primeira Constituição brasileira, a do Império, em 1824, estabeleceu-se critério censitário para o exercício do voto e da capacidade eleitoral passiva nas eleições para o parlamento. Inaugurada a República, a Constituição de 1891 consagrou o sistema presidencialista e as eleições diretas, estendendo o direito ao voto a todos do sexo masculino. Apenas após isso se pôde falar em partidos políticos no Brasil, conquanto não houvesse correntes político-ideológicas com corpo capaz de sustentar agremiações definitivas e permanentes.

Somente com o advento do primeiro Código Eleitoral, já no governo provisório de Getúlio Vargas, em 1932, às mulheres foi concedido o direito ao sufrágio, ao mesmo tempo que se instituiu a Justiça Eleitoral, o voto secreto e o sistema de representação proporcional.

Percorremos um longo caminho. Pouco mais de duzentos anos separam a vinda da família real para o Brasil e a comemoração do vigésimo quinto aniversário da Constituição de 1988. Nesse intervalo, a colônia exótica e semiabandonada tornou-se uma das dez maiores economias do mundo. O império de viés autoritário, fundado em uma Carta outorgada, converteu-se em um Estado constitucional democrático e estável, com alternância de poder e absorção institucional das crises políticas (BARROSO, 2015, p. 482).

Os anos que antecederam à atual Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988, foram um período controverso da história

brasileira, marcado pelo regime militar, que, em 31 de março de 1964, derrubou o presidente João Goulart e não cumpriu a promessa de realização de eleições presidenciais no ano seguinte.

No comando do Estado brasileiro pela legalidade paralela e supraconstitucional dos atos institucionais, o regime militar levou a nação a experimentar prolongados anos das mais variadas formas de imposição de força institucionalizada, desde a via da censura à imprensa e às artes, do cerceamento à atividade política e democrática e da perseguição e tortura a todos aqueles que afigurassem como opositores em potencial.

O movimento *Diretas Já* deixou seu registro nos anais da história brasileira com milhares de pessoas indo às ruas protestar pela realização de eleições diretas. Em 1985, eleito pelo Colégio Eleitoral, Tancredo Neves não chegou a assumir a presidência da República, mas, seu vice, José Sarney, cumpriu a promessa de campanha de convocar uma constituinte.

A Constituição de 1988, amplamente influenciada pelos brados de liberdade e de retomada democrática que vinham das ruas, selou a transição de um Estado autoritário para um Estado democrático de direito. Como resposta ao período que a antecedeu, a Carta de outubro, já em seu art. 1º, parágrafo único, expressamente adere à teoria da soberania popular, segundo a qual, todo o poder emana do povo, e incluiu, entre os fundamentos do Estado brasileiro, o pluralismo político como vetor de retomada do espaço democrático.

Com vistas a dar maior concretude à teoria da soberania popular e ao princípio democrático, em seu art. 14, a Carta Constitucional, estabeleceu como caracteres do voto a universalidade, o imediatismo, o sigilo e a igualdade. Dada a relevância da temática, o constituinte incluiu tais feições do voto no rol de cláusulas pétreas, vedando, expressamente, no inciso II do § 4º do art. 61, a deliberação de proposta de emenda à constituição tendente a abolir o voto direto, secreto, universal e periódico. É a única limitação material ao poder de reforma que não se configura como cláusula geral principiológica, mas como regra que contém prescrição de natureza objetiva.

O imediatismo do voto, até mesmo em resposta à ordem jurídica anterior, rompida pela Constituição Cidadã, é o emblema básico e fundamental de sustentação do regime democrático. Segundo a doutrina de José Afonso da Silva (2015, p. 364), por *voto direto* entende-se aquele pelo qual os eleitores escolhem por si, sem intermediários, aqueles que serão seus representantes e governantes, assegurando o caráter imediato da representação. Mendes e Branco (2015, p. 718) complementam asseverando ser indireto o sufrágio quando o “eleitor vota em pessoas incumbidas de eleger os eventuais ocupantes dos cargos postulados”. Gomes (2011, p. 44), ainda a esse respeito, pondera: “O voto direto é o que melhor reflete os ideais dos atuais sistemas democráticos, pois confere maior legitimidade aos governantes eleitos”.

Feitas essas considerações, não parece que a opção legislativa pela sistemática de votação em lista partidária fechada seja consentânea ao caráter de imediatismo que a Constituição atribui ao sufrágio, porquanto a escolha daqueles que exercerão os cargos de deputados e vereadores dar-se-á mais pela discricionariedade dos dirigentes partidários que por decisão direta do eleitorado, titular constitucional de todo o poder estatal. Diz-se isso, principalmente, com espeque na inquestionável constatação de que, na peculiaridade do sistema político nacional, legendas e respectivos filiados não guardam adesão substancial a uma ou outra vertente eminentemente ideológica, prevalecendo o conhecido, e deletério, fisiologismo.

Assim, uma leitura científico-espiritual⁵ da Constituição aponta que a proposta de votação em lista partidária fechada esbarra em limitação material ao poder de reforma, haja vista o inciso II do § 4º do art. 61 da Lei Maior vedar a própria deliberação de intento à abolição ao caráter imediato do voto. Sabe-se que, dada a rigidez da atual Carta Magna, as cláusulas pétreas buscam dotar de estabilidade, ao longo do tempo, aspectos fundamentais da atividade do constituinte.

A preservação da Constituição apenas terá real sentido prático e teleológico à medida que seja conservada a essência de sua

⁵ Tem seu corifeu no jurista alemão Smend o método conhecido como científico-espiritual – enxerga-se a Constituição como um sistema cultural e de valores de um povo, cabendo à interpretação aproximar-se desses valores subjacentes à Constituição (BRANCO; MENDES, 2015, p. 92).

identidade original, o núcleo de decisões políticas e de valores fundamentais que inspiraram e justificaram sua promulgação (BARROSO, 2015, p. 194). Como bem lembra Schmitt (2001, p. 118), àquele a quem é concedido o poder de reformar a Constituição não é dada a permissão para destruí-la, devendo assegurar sua identidade e continuidade como um todo.

O conteúdo da Constituição não se forma apenas no momento de sua produção por parte do constituinte, mas também em outra fase igualmente relevante: a de recepção do texto por parte dos destinatários, os intérpretes. A função do jurista é, pois, complexa, e a atividade valorativa a ser por ele exercida envolve um conjunto de aspectos que se comunicam desde o campo ideológico e político ao social e ético (PERLINGIERI, 2002, p. 3 e 67).

Essa exegese quanto à incompatibilidade entre o modelo de voto em lista fechada e a Constituição é de interesse não apenas do legislador ou do jurista – que não detêm o monopólio da hermenêutica constitucional –, mas do amplo conjunto de brasileiros que vivem a norma e são diretamente influenciados por esse delicado processo de tomada de decisão.

Experts e “pessoas interessadas” da sociedade pluralista também se convertem em intérpretes do direito estatal. Isso significa que não apenas o processo de formação, mas também o desenvolvimento posterior, revela-se pluralista: a teoria da ciência, da democracia, uma teoria da Constituição e da hermenêutica propiciam aqui uma mediação específica entre Estado e sociedade (HÄBERLE, 1997, p. 15 e 18).

5 Diálogos entre as noções de democracia e o sistema de lista fechada

Se se entende por democracia direta aquela em que há a participação imediata de todos os cidadãos em todas as instâncias deliberativas a eles pertinentes, a essa ideia aparece como paralela a de *democracia representativa*. A última se caracteriza pelo exercício do poder soberano – pertencente ao povo – de maneira indireta (o que não se pode confundir com eleições indiretas). Significa dizer que o

povo não dirige diretamente os negócios do Estado, mas outorga as funções de governo a cidadãos eleitos para mandatos com duração determinada. Assim, o povo atua por intermédio daqueles a quem confere mandato para exprimir a vontade em seu lugar (ROBERT, 2006, p. 224).

Para Norberto Bobbio (2009, p. 56), em suma e de maneira pedagógica, a democracia representativa

significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para essa finalidade.

Daí se nota a total importância de resguardar-se e aprimorar-se o caráter representativo da democracia, de modo que se aprofunde e se confirme a relação de confiança que se espera haver, num plano deontológico, entre titulares do poder político e seus representantes. Isso não parece ser prestigiado pela sistemática de votação em lista partidária fechada, especialmente em face das particularidades do sistema político brasileiro. Essas especificidades, conforme se ponderará logo mais, devem ser consideradas na atividade legislativa ou no processo de hermenêutica jurídica.

Essas observações poderiam parecer fora de propósito apenas a quem ainda quisesse separar as fontes normativas formais daquelas substanciais, quando, na verdade, as primeiras se originam e se justificam nas segundas e são, portanto, inseparáveis; ou a quem quisesse separar o direito da cultura, as técnicas da ideologia, a responsabilidade dos operadores do direito daquela do legislador, a responsabilidade dos cidadãos daquela dos políticos. É importante lembrar que das leis chega-se à norma e ao direito com uma operação que não é mecânica, mas, sim, cultural, mediadora de interesses e de valores. Através dessa operação, a resposta da justiça do caso concreto assume um significado e o papel de uma parte do mosaico que, se não fosse voltada a realizar um desenho, correria o risco de produzir uma perda de coesão esquizofrênica, com uma prevalência definitiva da lei do mais forte. Esta é a maior preocupação na qual é necessário deter-se. Muito, se não tudo, depende da cultura do país, da honestidade intelectual dos operadores (PERLINGIERI, 2002, p. 22-23).

Os defensores do voto em lista partidária fechada argumentam que a alteração fortaleceria os partidos políticos, dando corpo e melhores contornos a um posicionamento ideológico e programático, o que, em tese, proporcionaria maior coerência na atuação parlamentar. Afirmam também que possibilitaria campanhas eleitorais menos custosas, visto que diminuiria a disputa entre os candidatos de um mesmo partido.

Todavia, parece-nos que as chances de riscos são maiores que as de sucesso. No contexto brasileiro, a adoção integral de votação em listas partidárias fechadas empoderará em demasia os dirigentes partidários e, a um só tempo, afastará – ainda mais – os cidadãos de seus representantes políticos. Isso porque o exercedor de mandato eletivo buscará mais prestar contas de suas atividades ao dirigente partidário que ao eleitor, visto que o cacique do partido definirá aqueles filiados que ocuparão o topo da lista de candidatos, com maiores chances de serem eleitos. O fortalecimento dos ditos caciques será fator inibitório ao surgimento de novas lideranças no partido e na política. Nesse sentido, destaque-se a doutrina de Gomes (2011, p. 111):

Saliente-se, porém, que a lista aberta é mais consentânea com os princípios democráticos. Tem-se ressaltado na doutrina o risco representado pela lista fechada, pois, ainda que indiretamente, enseja que a cúpula das agremiações (formadas pelos denominados “caciques”) escolha os candidatos que figurarão nas primeiras posições da lista, deixando os desafortunados ou adversários para o final. Por outro lado, na lista fechada o mandatário não é motivado a estreitar relações com os eleitores, menos ainda a prestar-lhes contas de seus atos; sua atenção estará sempre voltada ao “trabalho partidário”, de modo a garantir as primeiras posições na lista.

Ademais, o critério de votação em lista fechada esbarra em dois outros relevantes obstáculos para conjugar-se com a efetivação dos princípios democrático e representativo.

O primeiro reside na dependência de que, para a concretização dos princípios democrático e representativo, haja amplo e real espaço deliberativo nas instâncias intrapartidárias, o que ainda não

acontece no mundo fático, pois a tomada de decisões partidárias tem passado mais pela influência de certos grupos dominantes que por um consenso ou por uma decisão democrática e majoritária de seus filiados. Necessário ainda seria que, ao lado de uma democracia intrapartidária, houvesse uma relevante participação do eleitorado na vida dos partidos políticos, o que ainda não ocorre, tanto em função do grau de amadurecimento democrático, quanto pela notória apatia que a sociedade nutre pela atividade político-partidária, tão obnubilada nos últimos tempos. Nessa toada, há o sério risco de que o exercício da democracia representativa se pautem em listas partidárias fechadas criadas no seio de um espaço pouco ou nada democrático.

O segundo obstáculo diz respeito à quase total falta de identidade ideológica dos mais de 30 partidos políticos em funcionamento no Brasil, até mesmo em decorrência de uma construção social, histórica e cultural. Partidos políticos têm funcionado mais como espaço burocrático para tomada de poder que como nascedouro de propostas de políticas públicas. Destarte, num panorama marcado por evidente fragilidade programática das legendas partidárias, torna-se inconsistente a votação numa lista fechada de candidatos que, não raramente, não possuem marca de congruência ideológico-partidária.

É muito provável que a adoção da sistemática de votação em listas partidárias fechadas sirva como mecanismo sub-reptício de perpetuação no poder daquelas figuras conhecidas que já ocupam mandatos eletivos – em vez de contribuir para uma urgente e louvável renovação da classe política –, incentivando, pois, um domínio das atuais oligarquias. Atuais parlamentares, possivelmente, seriam colocados no topo da lista partidária de maneira quase automática. A presença e predominância de elites no poder político não elimina a diferença que existe entre regimes substancialmente democráticos e regimes autocráticos, o que favorece a atuação do chamado poder invisível, aquele que usa de sua influência para direcionar ou condicionar a atuação estatal conforme seus interesses específicos (BOBBIO, 2009, p. 39 e 41).

Essa alternativa de votação em lista fechada, com a devida vênua aos que pensam diferente, mais parece ser o uso da atividade legislativa em causa própria, em torno de interesses particulares, ao invés de visar ao interesse da coletividade e ao amadurecimento de uma cultura democrática.

Uma das chagas do nosso parlamentarismo, tantas vezes denunciada e tão pouco medicada, é a proliferação das assim chamadas “leizinhas” [“leggine”] que são precisamente o efeito da predominância de interesses particulares, de grupo, de categoria, no pior sentido da palavra, corporativos. E se trata exatamente de uma chaga e não de um efeito benéfico, exatamente de um dos aspectos degenerativos dos parlamentos, que deveriam ser corrigidos e não agravados (BOBBIO, 2009, p. 62).

Criar-se-ia, assim, uma espécie de eleições indiretas, nas quais o eleitor votaria em determinado partido político que, por intermédio de seu dirigente – pelas razões que melhor entender –, elencaria, numa ordem de prioridade, aqueles que comporiam a lista de nomes às eleições proporcionais. Nesse contexto, estaria aberto espaço para deformações na vontade do voto popular e toda sorte de combinações políticas de bastidores em torno dos nomes que apareceriam no topo da lista, com maiores chances de serem eleitos, em analogia às consequências que Silva (2015, p. 367) lega à votação indireta, nas quais haveria *eleitores de segundo grau*:

[...] favorece: (a) a deformação da vontade dos eleitores populares; aliás, nem se pode dizer que se estará exprimindo essa vontade, porque se tratará de determinações pura e simplesmente dos eleitores de segundo grau; (b) a insinceridade e inautenticidade do sufrágio universal, que fica reduzido a verdadeiro sufrágio restrito e qualificado; (c) o suborno, as combinações políticas de bastidores, o conchavo, as pressões [...]. E tudo isso contraria o princípio democrático.

Assim, substancialmente aproximando-se – senão confundindo-se – com o sufrágio indireto, a votação em listas partidárias fechadas tem caráter menos democrático que as listas abertas ou mistas, já que o poder de decisão da massa sufragante ficaria condicionado ao corpo eleitoral intermediário, isto é, à direção do partido. Em razão do volume reduzido de sua composição, as

instâncias deliberativas intrapartidárias ficariam mais expostas às pressões de cima e à corrupção pelos atuais governantes ou pelo poderio de grupos econômicos. Diante disso, há o sério perigo de *descredibilizar* o regime democrático aos olhos do povo, que se desinteressará ainda mais pelas eleições devido à impressão de que seu voto é pouco relevante visto que, em última instância, será a ordem de preferência dos dirigentes partidários que terá peso preponderante na designação final dos eleitos (BONAVIDES, 2011, p. 261).

No Brasil, onde o eleitorado não tem a cultura ou tradição de votar em legendas, com a adoção das listas fechadas muitos poderiam votar em uma ou outra lista partidária apenas em razão da presença de determinado candidato que, todavia, conforme sua ordem de prioridade na respectiva lista, correria o risco de ser preterido na disputa independentemente da votação a ele direcionada e revertida ao partido⁶.

Outra problemática a ser enfrentada tem relação com os municípios ou estados muito populosos, onde as listas dos partidos podem ser tão extensas a ponto de dificultar a profunda e necessária compreensão do eleitor, tornando mais insegura sua tomada de decisão.

Se se quer fortalecer os partidos políticos, mas conservando os princípios da soberania popular, da democracia e da representatividade, talvez melhor opção fosse um sistema misto, experiência já vivida por países como Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Grécia, Noruega e Suécia.

Na democracia norueguesa, por exemplo, há flexibilidade nas listas, facultando-se ao eleitor rearranjá-las conforme sua preferência em relação aos candidatos nela elencados pelo partido, o que gera um sistema de pontuação que pode ocasionar, no plano fático dos

⁶ Além de votar em determinado candidato em função de sua filiação partidária, são também fatores determinantes ao voto: (i) atributos pessoais do candidato, como carisma e liderança; (ii) pertença ou bom relacionamento com determinada região territorial; (iii) fruto de um voto de identidade, por manifestação de fé ou participação em um sindicato, por exemplo; (iv) proximidade ideológica do candidato (direita versus esquerda); (v) defesa dos interesses de grupos específicos, como na defesa dos animais e meio ambiente; e (vi) motivação clientelista (NICOLAU, 2017, pos. 1263 e 1276).

resultados eleitorais, modificações na ordem das posições ocupadas pelos candidatos nas listas partidárias.

Um dos maiores exemplos de sucesso da sistemática mista é o caso da Alemanha. Lá os eleitores depositam dois votos: metade dos parlamentares de cada estado é eleita de forma direta nos distritos eleitorais e a outra metade é eleita conforme as listas partidárias. A esse respeito pertinente ponderação de Gomes:

Não se pode negar que o sistema distrital misto é superior ao que se encontra em vigor. Reduz significativamente o território da disputa, pois o candidato só pedirá votos no distrito em que concorrer. Isso barateia a campanha, o que propicia o ingresso de novos atores no jogo político e a diminuição da influência do poder econômico. Outro fator positivo é o estabelecimento de novas bases no relacionamento entre os cidadãos e seus representantes, já que a proximidade entre eles enseja um controle social mais efetivo da atuação parlamentar (GOMES, 2011, p. 111).

Ainda quanto à sistemática de listas flexíveis, cite-se o posicionamento de Nicolau em obra recente:

A meu juízo, a lista flexível seria uma boa opção a ser testada no Brasil. Os partidos elaborariam a lista de seus candidatos antes do pleito, e os eleitores poderiam votar da mesma maneira que hoje. Caso concorde com a lista do partido, ele vota na legenda; se quiser privilegiar um nome, vota nesse candidato. Por meio de uma fórmula matemática se estabelece uma regra para assegurar a eleição de candidatos com votação significativa e para transferir os votos da legenda para os primeiros nomes da lista (NICOLAU, 2017, pos. 2550).

6 Considerações finais

O poder é um dos elementos do Estado e a soberania popular é uma das teorias políticas modernas voltadas a coibir o uso arbitrário e indevido do poder estatal. Também é constatação amplamente difundida na doutrina a relevância da escolha por um ou outro sistema

eleitoral, que se refletirá nos caminhos a serem trilhados pelo Estado e nos atributos de suas instituições, mormente as políticas.

Não foram poucas as empreitadas legislativas por alterações no sistema eleitoral brasileiro apresentando a sistemática de votação em listas partidárias fechadas como uma das alternativas ao atual modelo seguido pelo Brasil, isto é, o das listas abertas nas eleições proporcionais.

Eventuais modificações devem ter em vista, especialmente, a preservação da democracia, marcada por um “governo em que o povo exerce, de fato e de direito, a soberania popular, dignificando uma sociedade livre, onde o fator preponderante é a influência popular no governo de um Estado” (RAMAYANA, 2015, p. 23).

Ademais, o sistema político do Estado - e seus respectivos mecanismos de efetivação - há de acompanhar o desenvolvimento da cultura política e o nível de amadurecimento democrático do país, não podendo experiências estrangeiras ser seguidas sem se considerar as particularidades nacionais.

Portanto, antes de deliberar-se sobre os sistemas eleitorais a serem adotados, é necessário ter como cerne do debate a perquirição acerca da melhor alternativa para aprimorar a democracia, aproximando o cidadão à atuação de seus representantes políticos, haja vista que a democracia representativa deve pautar-se num critério de confiança entre titulares e exercedores do poder político.

Assim, a adoção integral de uma sistemática de votação em listas partidárias fechadas apresenta mais riscos que chances de sucesso no desenvolvimento da democracia brasileira, em contrassenso ao ideal democrático consubstanciado na Constituição da República de 1988.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Trad.: Marco Aurélio Nogueira. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em: 1 maio 2017.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 maio 2017.

CUREAU, Sandra. Partidos políticos e eleições no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho (Coord.). *Temas de direito eleitoral no século XXI*. Brasília: Escola Superior do MPU, 2012.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2011.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição*. Trad.: Gilmar Ferreira Mendes). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

NICOLAU, Jairo. *Representantes de quem?: os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017. E-book.

PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do Direito Civil: introdução ao Direito Civil Constitucional*. Trad.: Maria Cristina de Cicco). 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

PISIER, Evelyne. *História das ideias políticas*. Colab.: François Chatelet et al. Trad.: Maria Alice Farah Calil Antonio. Barueri: Manole, 2004.

RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*. 14. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

ROBERT, Cinthia. *Democracia e constituição: contribuições para a compreensão do Estado contemporâneo*. Campinas: Millennium, 2006.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza, 2001.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 38. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

VERGNIÈRES, Solange. *Ética e política em Aristóteles: physis, ethos, nomos*. São Paulo: Paulus, 1998.

ESTUDOS ELEITORAIS

PROPORCIONALIDADE(S) NO DIREITO ELEITORAL

JOÃO ANDRADE NETO



PROPORCIONALIDADE(S) NO DIREITO ELEITORAL¹

PROPORTIONALITY(-IES) IN BRAZILIAN ELECTION LAW

JOÃO ANDRADE NETO²

RESUMO

Trata da aplicação no Direito Eleitoral da ponderação, entendida como a última fase do teste de proporcionalidade, na versão oferecida pela Teoria dos Princípios, de Robert Alexy. Pretende-se identificar os vários sentidos que o termo *proporcionalidade* adquire na jurisprudência eleitoral e averiguar se a ponderação (ou proporcionalidade em sentido estrito) tem sido corretamente utilizada. O método de pesquisa adotado é o estudo de caso, e as fontes primárias são decisões do TSE e do STF em matéria eleitoral. Particularmente por meio da análise da decisão cautelar do STF na ADI nº 4.298, demonstram-se falhas no uso da proporcionalidade e recomenda-se a aplicação do CPC, art. 489, § 2º, como guia para garantir o uso correto da ponderação.

Palavras-chave: Proporcionalidade. Ponderação. Jurisprudência eleitoral. ADI nº 4.298. Novo Código de Processo Civil.

ABSTRACT

The essay discusses the application of balancing in Brazilian election law. Balancing is the last prong of the proportionality test according to Robert Alexy's Principles Theory. The paper asks whether the

¹ Artigo recebido em 6 de abril de 2017 e aprovado para publicação em 11 de julho de 2017.

² Doutor em Direito pela Universität Hamburg. Bolsista do programa Albrecht Mendelssohn artholdy Graduate School of Law. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Analista judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Professor de Direito Eleitoral e Constitucional da Faculdade de Direito Arnaldo Janssen. Professor de Direito Eleitoral e Constitucional do programa de pós-graduação *lato sensu* da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

term “proportionality” has a unique meaning in Brazilian elections case-law, and in the cases it actually designates balancing (or proportionality in its narrow sense), how accurate has been the test’s application. The research primary sources are Superior Electoral Court’s and Supreme Federal Court’s decisions on election law. In particular, the essay analyses the SFC’s ruling in the ADI 4.298, identifies flaws in the way the court performed the proportionality test in that case, and argues for the use of the § 2º of the art. 489 of the Code of Civil Procedure as a guide to avoid mistakes in balancing.

Keywords: Proportionality. Balancing. Brazilian elections case-law. ADI 4.298. New Code of Civil Procedure.

1 Introdução

Este artigo trata da aplicação, no Direito Eleitoral brasileiro, da ponderação, entendida como a última fase do teste da proporcionalidade na conhecida versão oferecida pela Teoria dos Princípios, de Alexy (2010a). Pretende-se demonstrar que a jurisprudência eleitoral, particularmente a do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), utiliza-se do termo *proporcionalidade* com sentidos diversos: (i) excludente de tipicidade; (ii) princípio que nega aplicação a sanções previstas em lei; (iii) manifestação do princípio da insignificância que se afere mediante cálculo; (iv) manifestação do princípio da insignificância que se afere conforme a gravidade do vício; e, finalmente, (v) teste de constitucionalidade que verifica a adequação, a necessidade e a ponderação (ou razoabilidade) de uma medida³. Apenas neste último sentido, a ponderação é elemento da proporcionalidade. A análise da decisão cautelar do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.298, de 7 de outubro de 2009 (BRASIL, 2009), deve demonstrar que, mesmo quando se vale efetivamente da ponderação, a jurisprudência em Direito Eleitoral o faz incorretamente. A fim de evitar erros na aplicação do teste, defende-se aqui que os tribunais sigam os critérios estabelecidos no novo Código de Processo Civil (CPC) (BRASIL, 2015a).

A ponderação está prevista no § 2º do art. 489 do CPC⁴. Entre as inovações trazidas pelo novo código, o § 2º do art. 489 chama atenção, em primeiro lugar, pelo seu objeto. Não é usual que o legislador cuide dos métodos de aplicação jurisdicional. Em segundo lugar, merece destaque a localização do parágrafo em relação às matérias sobre as quais dispõe o CPC. A ponderação se insere no sistema de fundamentação das decisões judiciais estabelecido pelo novo código, que regulamentou, nessa parte, o inciso IX do art. 93 da

³ Como adverte Silva (2001), tecnicamente falando, nem proporcionalidade nem ponderação são o mesmo que razoabilidade. No entanto, este trabalho usa indistintamente os termos *razoabilidade* e *proporcionalidade*, na medida em que aparecem como sinônimos, ou combinados como se fossem um único princípio de “razoabilidade e proporcionalidade”, quase unanimemente, na doutrina e na jurisprudência. Até mesmo o art. 8º do CPC sugere que os conceitos sejam idênticos: “Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência” (BRASIL, 2015a).

⁴ CPC, art. 489, § 2º: “No caso de colisão entre normas, o juiz deve justificar o objeto e os critérios gerais da ponderação efetuada, enunciando as razões que autorizam a interferência na norma afastada e as premissas fáticas que fundamentam a conclusão” (BRASIL, 2015a).

Constituição Federal (CF) de 1988⁵. Em virtude disso, o art. 489 do CPC deve ser observado por todos os membros do Poder Judiciário no exercício da jurisdição – não apenas, mas também pelos juízes e tribunais eleitorais. É dizer: uma decisão judicial que aplique a ponderação de princípios sem justificá-la, como determina o § 2º, é não fundamentada e, portanto, nula (ANDRADE NETO, 2016b).

Mas o que é a ponderação a que o § 2º do art. 489 do CPC se refere? Certamente, não a ideia genérica, vaga e não sistematizada de *tino*, *reflexão*, *prudência* ou *bom senso*. Este último é o sentido vulgar do termo, como aparece no dicionário (FERREIRA, 2008). Em sentido próprio, ou técnico-jurídico, a ponderação (também chamada de *sopesamento* ou *balanceamento*) é o terceiro subteste da proporcionalidade. *Proporcionalidade*, por sua vez, é um termo com vários sentidos técnico-jurídicos. Neste trabalho, usamos a expressão *teste de proporcionalidade* para designar o método para resolução de conflitos entre direitos fundamentais desenvolvido pelo Tribunal Constitucional Federal da Alemanha (TCF) e propagado por Alexy (2010a, p. 66-69).

Com o CPC, se não o teste de proporcionalidade, ao menos seu último subteste, a ponderação, torna-se um método de adjudicação legalmente reconhecido no Brasil. Não se pode perder de vista, porém, que se tratou, inicialmente, de um “empréstimo judicial” de um elemento jurídico estrangeiro (ANDRADE NETO, 2016a). A proporcionalidade se tornou mundialmente famosa graças à contribuição dada por Alexy. Tanto o teste de proporcionalidade quanto a ponderação aparecem em decisões judiciais do STF, juntamente com a Teoria dos Princípios, de Alexy, já na década de 1990 – antes de qualquer previsão legislativa a respeito (ANDRADE NETO, 2016a, cap. 1 e 2). O CPC veio, portanto, regular o que já era prática no Judiciário brasileiro, mas não tornou a ponderação obrigatória (ANDRADE NETO, 2016a), nem vinculou os juízes a uma teoria específica (BORNHOLDT, 2015; STRECK, 2015; 2016). Como os juízes e tribunais não são obrigados a conceber o Direito em termos de

⁵ CF/1988, art. 93, IX: “todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

colisões entre princípios, eles continuam desobrigados a ponderar. Contudo, caso optem por fazê-lo, devem seguir um modelo de fundamentação específico. Nos termos do § 2º do art. 489 do CPC, devem justificar “o objeto e os critérios gerais da ponderação, enunciando as razões que autorizam a interferência na norma afastada e as premissas fáticas que fundamentam a conclusão” (BRASIL, 2015a). Em todo caso, embora o CPC não imponha nenhuma concepção teórica em particular, não se pode ignorar a prática judicial que precedeu a elaboração do § 2º do art. 489 e o contexto de inspiração alexyana em que ela se desenvolveu (TARTUCE, 2016). Ainda que juízes não sejam obrigados a seguir a Teoria dos Princípios, é inegável que ela oferece um modelo teórico compatível com o novo código.

Assentadas essas premissas, este artigo se propõe a averiguar como a ponderação e a proporcionalidade têm sido usadas no Direito Eleitoral, pelo TSE e pelo STF. A Seção 2 expõe a versão da Teoria dos Princípios para a ponderação e a proporcionalidade. Em seguida, a Seção 3 trata dos vários sentidos que a palavra *proporcionalidade* adquire no Direito Eleitoral brasileiro. A Seção 4, por sua vez, foca na proporcionalidade como um teste desenvolvido pela jurisprudência alemã e sistematizado por Alexy (2010a). Averigua como ele tem sido empregado em matéria eleitoral usando como estudo de caso a decisão cautelar na ADI nº 4.298, em que o STF declarou que é proporcional a convocação de eleições indiretas para preenchimento dos cargos de chefe e vice do Poder Executivo vagos no último biênio do mandato.

O artigo se revela importante e atual, na medida em que há possibilidade de que a argumentação desenvolvida na ADI nº 4.298 seja tratada como paradigma no controle de constitucionalidade do § 4º do art. 224 do Código Eleitoral, objeto da ADI nº 5.525 (BRASIL, 2016). Ao criticar os resultados obtidos pelo STF na ADI nº 4.298, o trabalho termina por recomendar a aplicação do § 2º do art. 489 do CPC como guia para garantir a correção da ponderação.

2 Ponderação e proporcionalidade

Apesar de a ponderação e a proporcionalidade serem amplamente mencionadas por diferentes tribunais e inúmeros autores ao redor do mundo (BARAK, 2012, p. 182) – ou, talvez, exatamente por isso –, tem faltado aos conceitos uma definição consistente (LAW, 2005, p. 697). De um lado, há casos em que as discussões sobre o sentido do termo giram em torno de questões meramente fraseológicas (PORAT, 2014, p. 401 ss). Por outro lado, as discussões acerca do significado da proporcionalidade constituem controvérsias genuinamente conceituais⁶ em muitos outros casos. A maior parte da doutrina e dos tribunais estão convencidos de que se referem ao mesmo conceito jurídico quando usam o termo, embora possam efetivamente discordar de aspectos como: natureza jurídica, fundamento normativo, elementos constitutivos etc.

Fato é que existem versões da proporcionalidade, tanto no Direito Comparado dos tribunais quanto na doutrina (ANDRADE NETO, 2015, p. 111 ss). Alexy (2005, p. 578 ss.; 2010b, p. 24), em particular, concebe a proporcionalidade como um método de controle de constitucionalidade composto de subtestes que se aplica para resolver colisões entre princípios, determinar quais restrições aos direitos fundamentais são justificáveis e identificar o que carece de fundamentação na argumentação judicial. A concepção alexyana pode ser chamada de a versão da Teoria dos Princípios para a proporcionalidade. Este artigo parte da premissa de que as discussões acerca da ponderação no Brasil supõem essa versão, que, por isso, ocupará o centro da análise.

Na versão da Teoria dos Princípios, o teste de proporcionalidade é composto de três subtestes: *adequação*, *necessidade* e *ponderação* (ou sopesamento ou, ainda, proporcionalidade em sentido estrito), como apareceu originalmente na jurisprudência do TCF. Na visão de Alexy (2010a, p. 47, tradução nossa), o Tribunal alemão deduziu a proporcionalidade da concepção de que os princípios constitucionais (e, portanto, os direitos fundamentais) são mandamentos de otimização, ou seja, normas que requerem que “alguma coisa seja

⁶ Adota-se aqui o conceito de *controvérsias genuinamente conceituais* em oposição a *discordâncias meramente semânticas*, proposto por Dworkin (1986, p. 43-48).

realizada na maior medida possível, dadas as possibilidades fáticas e jurídicas”. Na realidade, sabe-se que o TCF nunca se havia referido a princípios como normas de otimização. Não obstante, mesmo críticos da Teoria dos Princípios reconhecem que tal concepção se harmoniza bem com a ideia, desenvolvida pelo TCF, de que a Lei Fundamental alemã constitui uma ordem objetiva de valores (SCHLINK, 1992, p. 718).

De qualquer maneira, de acordo com o esquema teórico alexyano, um ato legislativo é um meio adequado para realizar um princípio constitucional se é capaz de promover, em alguma medida, o estado de coisas para o qual esse princípio aponta. O mesmo ato é também necessário se ele se utiliza dos meios menos intrusivos (ou onerosos) para fazê-lo. Ambas, *adequação* e *necessidade*, dão a medida das possibilidades fáticas de otimização, a que alude a definição alexyana de princípio constitucional. O subteste da ponderação, por sua vez, remete às possibilidades jurídicas de realização (ALEXY, 2010a, p. 47).

Dizer que um princípio constitucional é um mandamento de otimização significa que ele aponta para um cenário ideal de sua própria realização incondicional. Contudo, em todo sistema jurídico, há princípios – e não somente um –, cada um deles apontando para sua própria realização incondicional, de modo que as possibilidades jurídicas de efetivação de um dependem dos limites impostos pelos princípios que com ele colidem, e vice-versa. As autoridades encarregadas da decisão – em geral, juízes, mas não somente – só conseguem levar esses limites em consideração por meio da ponderação dos princípios concorrentes (ou colidentes). Dessa maneira, um ato legislativo que se tenha mostrado adequado e necessário para a concretização de um princípio é também proporcional em sentido estrito se, e apenas se, as restrições que ele impõe aos princípios concorrentes puderem ser justificadas por meio da ponderação.

3 Proporcionalidade(s) no Direito Eleitoral brasileiro

Como adiantado na seção anterior, a palavra *proporcionalidade* designa diferentes conceitos. Um estudo conduzido por Moraes (2013, p. 296-298) com base nas 189 decisões do STF em que o termo foi mencionado revelou que o sentido dado a ele não era uniforme. De fato, essa palavra não tem sido uniformemente empregada pelo Tribunal, mas não necessariamente porque tem sido mal utilizada – como o autor sugere. Tal problema é real, mas não responde pela totalidade das ocorrências identificadas nos 189 casos. *Proporcionalidade* faz parte da terminologia jurídica brasileira desde muito antes de adquirir o sentido atual, de um método de adjudicação constitucional (COSTA, 2008, p. 248-253); e o termo tem sido usado em diferentes campos jurídicos, referindo-se a um conceito distinto em cada um deles (BARROS, 1996, p. 88). A verdade é que, dependendo do contexto, o termo realmente denota coisas absolutamente distintas.

Podem-se citar dois exemplos fáceis. Primeiro, *proporcionalidade* designa, no Direito Penal, um princípio que determina a correta duração da punição. Ele está implícito no inciso XLVI do art. 5º da CF/1988, *verbis*:

Art. 5º [...]

XLVI – a lei regulará a individualização da pena.

Disso decorre que a sanção deve ser proporcional ao delito. Segundo, no Direito Tributário, a proporcionalidade é um critério a ser observado pelo Estado ao fixar a alíquota de impostos. Nos termos do § 1º do art. 145 da CF/1988,

Art. 145. Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte.

O dever de proporção entre o tributo e a capacidade econômica dos contribuintes é ressaltado pelo inciso IV do art. 150 da CF/1988:

Art. 150. [...] é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
[...]
IV - [...] utilizar tributo com efeito de confisco;
[...].

Suponhamos que dois casos sejam submetidos ao STF, um sobre a aplicação do inciso XLVI do art. 5º da CF/1988 e o outro sobre o § 1º do art. 145 c.c. o inciso IV do art. 150 da CF/1988. Em se tratando de casos fáceis acerca da constitucionalidade de dispositivos de lei, é bem provável que, no julgamento, os ministros falassem em *proporcionalidade* sem terem em mente Alexy, a Teoria dos Princípios ou a jurisprudência do TCF. Ou seja, o termo designaria então algo inteiramente distinto do método alemão para resolver colisões entre princípios. É dizer: a mesma palavra significa coisas completamente diferentes a depender da matéria tratada na decisão, mas essa pluralidade de sentidos não sustenta nenhuma conclusão sobre a correção – ou a incorreção – da jurisprudência do STF sobre o teste de proporcionalidade – aqui entendido na versão da Teoria dos Princípios. Se assim é na jurisprudência do STF, não se surpreende que também o seja na do TSE.

3.1 Proporcionalidade e captação ou gasto ilícito de recurso

São muitos os julgamentos do TSE em que a proporcionalidade assume um papel diverso daquele concebido pela jurisprudência alemã e por Alexy. No Direito Eleitoral, ela pode atuar, por exemplo, como uma espécie de “excludente de tipicidade”. O que há de peculiar nessas situações é que o princípio não incide sobre o Direito Eleitoral Penal, mas, principalmente, nas ações eleitorais típicas destinadas a apurar ilícitos não criminais. É o caso, por exemplo, da ação de investigação judicial eleitoral (AIJE) por captação ou gasto ilícito de recurso, prevista no art. 30-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997⁷. Segundo a jurisprudência do TSE,

⁷ Lei nº 9.504/1997, art. 30-A: “Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos. § 1º Na apuração de que trata este artigo, aplicar-se-á o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar

para que seja imposta a sanção de cassação em razão da prática do ilícito previsto no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, faz-se necessária a comprovação da proporcionalidade da conduta em relação à penalidade a ser imposta. (BRASIL, 2012c).

Ou seja, uma conduta que, em tese, se subsume à hipótese fática do art. 30-A da Lei das Eleições pode não configurar captação ou gasto ilícito de recurso, para fins eleitorais, simplesmente porque a sanção aplicável seria desproporcional no caso. Nesse contexto, a representação deve ser julgada improcedente.

3.2 Proporcionalidade e conduta vedada

Algo diferente ocorre nas representações por condutas vedadas a agente público, nas quais a proporcionalidade não interfere na tipicidade nem na qualificação da conduta como ilícita, mas, sim, na fase seguinte, “da fixação da pena” (BRASIL, 2008b). Trata-se, na verdade, de papel análogo ao do princípio constitucional da individualização da pena, mas aplicável a ilícitos eleitorais não criminais. A jurisprudência do TSE considera que a caracterização da conduta vedada é objetiva – isto é, basta que os fatos descritos no art. 73 e seguintes da Lei nº 9.504/1997 ocorram para que as sanções correspondentes incidam no caso, independentemente de a potencialidade lesiva da conduta influenciar o resultado das eleições. As penalidades previstas para os agentes públicos que praticam condutas vedadas são a multa e a cassação do registro de candidatura, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 73 da aludida norma, respectivamente.

Embora a lei não condicione a aplicação do referido § 5º à proporcionalidade entre ilícito e sanção, a jurisprudência do TSE o faz. Cite-se, nesse sentido, o acórdão de 14 de junho de 2012 no RO nº 8902-35, em que o TSE decidiu que,

[...] quanto às condutas vedadas do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, a sanção de cassação somente deve ser imposta em casos mais

nº 64, de 18 de maio de 1990, no que couber. § 2º Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado. § 3º O prazo de recurso contra decisões proferidas em representações propostas com base neste artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no *Diário Oficial*”.

graves, cabendo ser aplicado o princípio da proporcionalidade da sanção em relação à conduta (BRASIL, 2012a).

Também no REspe nº 26.060, julgado em 2007, o TSE entendeu que

[...] a pena de cassação de registro ou de diploma, em decorrência da prática de conduta vedada, pode deixar de ser aplicada quando o Tribunal, analisando o contexto da prática ilícita, verificar que a lesividade é de ínfima extensão (BRASIL, 2008a).

Note-se que, nesses casos, a representação é julgada procedente, e aplica-se aos representados a sanção de multa, quando cabível, mas não a de cassação do registro.

3.3 Proporcionalidade e prestação de contas

Outra hipótese curiosa de aplicação da proporcionalidade ocorre nos processos de prestação de contas de campanha. É pacífica a jurisprudência do TSE no sentido de que, com base na proporcionalidade entre ilícito e sanção, pode-se deixar de desaprovar as contas para então as aprovar com ressalvas. O que há de peculiar na hipótese é que o Tribunal dispõe de dois critérios distintos para avaliar a proporcionalidade da ilicitude das contas e emprega cada um deles a casos aleatórios, sem razão aparente para o fazer. Há julgamentos em que o critério para aferir a proporcionalidade da desaprovação é o percentual comprometido pela irregularidade, em relação ao valor total movimentado durante a campanha. Nessa linha, pode-se citar o acórdão de 5 de novembro de 2013 no AgR-REspe nº 2564-50:

[...] No julgamento da prestação de contas de campanha, é possível, sim, a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

2. *In casu*, a doação glosada alcançou o valor de R\$2.250,00, importância que corresponderia a 0,234% do total arrecadado na campanha eleitoral.

3. *Não se coaduna com o melhor direito alicerçar a rejeição das contas de campanha apenas em montante que, dado o total arrecadado na campanha, é patentemente irrisório.*

4. Conquanto a doação tenha sido levada a efeito por pessoa jurídica constituída no ano das eleições (2010), o respectivo valor não teve o condão de, por si só, macular inexoravelmente a regularidade das contas apresentadas nem de impedir ou mesmo causar embaraço ao controle feito pela Justiça Eleitoral. [...] (BRASIL, 2015c, grifo nosso).

Em outros casos, porém, embora o percentual representado pela irregularidade seja irrisório, o TSE tem desaprovado as contas em virtude do comprometimento da transparência e da confiabilidade da prestação. Nessas situações, “quando constatado vício que comprometa a confiabilidade das contas”, o Tribunal afirma que “não se aplica o princípio da proporcionalidade” (BRASIL, 2014). Essa conclusão pressupõe que a proporcionalidade é, necessariamente, uma manifestação do princípio da insignificância, que se afere mediante cálculo. Mais correto seria, porém, admitir que aplicou outro critério de proporcionalidade ao caso mais preocupado com a natureza do vício que com o percentual por ele atingido. O contrário implicaria supor que o TSE confessa proferir decisões desproporcionais quando deixa de lado o cálculo do percentual, e essa conclusão é simplesmente absurda.

Em todo caso, quando expressamente aplica a proporcionalidade aos processos de prestação de contas para definir um percentual que não leva à desaprovação, o TSE não se refere ao teste de proporcionalidade composto pelos subtestes de adequação, necessidade e ponderação. Tampouco o faz quando recorre à proporcionalidade para afastar a tipicidade da conduta ou a sanção de cassação nas ações eleitorais típicas (AIJEs e representações, seja por conduta vedada, seja por captação e gasto ilícito de recursos). Apesar do nome, a proporcionalidade empregada nesses casos nada guarda em comum com o método de adjudicação de direitos fundamentais desenvolvido pelo TCF e, posteriormente, justificado pela doutrina alemã – pela Teoria dos Princípios, em especial. Cumpre, portanto, indagar qual papel a jurisprudência tem dedicado à proporcionalidade em sentido estrito (isto é, à ponderação) no Direito Eleitoral. Esse é o objeto da seção seguinte.

4 Proporcionalidade em sentido estrito no Direito Eleitoral

No que se refere ao Direito Eleitoral, a ponderação (ou proporcionalidade em sentido estrito) fora mencionada pelo STF no julgamento da Medida Cautelar na ADI nº 4.298 (BRASIL, 2009). A ADI fora ajuizada pelo PSDB contra a Lei nº 2.154, de 26 de setembro de 2009, do Estado do Tocantins. A lei disciplinava a eleição de governador e vice-governador na hipótese de os cargos vagarem nos dois últimos anos de mandato; para preenchê-los, previa a realização de eleição indireta pela Assembleia Legislativa. Na decisão, o relator, Ministro Cezar Peluso, reconstruiu a regra da convocação de eleições indiretas nos dois últimos anos do mandato presidencial, prevista no § 1º do art. 81 da CF/1988⁸, como se ela fosse o resultado da ponderação de princípios realizada pelo poder constituinte originário. De acordo com o ministro, no período final do mandato, a plena concretização do princípio constitucional do voto direto, previsto no *caput* do art. 14 da CF/1988⁹, colide com as

[...] demandas de uma excepcional conjuntura que, por seu decisivo ingrediente temporal, desaconselharia a realização de eleição direta, com todos os seus pesados e intuitivos custos ao aparato administrativo e à própria sociedade (BRASIL, 2009).

4.1 ADI nº 4.298

Em seu voto, na ADI nº 4.298, o Ministro Cezar Peluso mostrou que endossa a tese alexyana de que os princípios são mandamentos de otimização que devem ser realizados na maior medida possível, dadas as possibilidades fáticas e jurídicas (ALEXY, 2010a, p. 47). Nas palavras do ministro,

[...] o princípio constitucional do sufrágio direto deve ser realizado na maior medida possível, mas dentro das circunstâncias históricas e jurídicas vigentes, de modo que a situação

⁸ CF/1988: “Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga. § 1º Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei” (BRASIL, 1988).

⁹ CF/1988: “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos [...]” (BRASIL, 1988).

excepcionalíssima de eleição para mandato residual, chamado “mandato-tampão”, de prazo exíguo, cujo termo até poderia inviabilizar o transcurso de todo o regular processo eleitoral direto, merece tratamento diferenciado, desde que razoável e proporcional (BRASIL, 2009).

Diante do que entendia ser uma impossibilidade fática (“prazo exíguo, cujo termo até poderia inviabilizar o transcurso de todo o regular processo eleitoral direto”), o ministro aplicou o teste de proporcionalidade para determinar se a medida que infringia o princípio do voto direto (isto é, a eleição do presidente da República pelo Congresso Nacional no caso de dupla vacância no último biênio) era adequada, necessária e proporcional em sentido estrito (BRASIL, 2009).

É dizer: ele se valeu da ponderação, como demonstra o trecho a seguir:

[...] a adoção da eleição indireta, no caso de dupla vacância no último biênio do mandato, já aparece, em primeiro lugar, como adequada, pois é apta a promover o objetivo constitucional de uma eleição democrática; depois, revela-se ainda necessária, na medida em que se lhe não vislumbra alternativa igualmente célere, econômica, hábil e menos lesiva ao princípio excepcionado; e, por fim, não deixa de ser proporcional em sentido estrito, porque o grau de mutilação imposto a esse valor se afigura aceitável quando ponderado com os benefícios consequentes (BRASIL, 2009, grifo nosso).

Como resultado, o STF indeferiu, por maioria, o pedido de medida cautelar que visava à suspensão da lei tocantinense, vencido o Ministro Joaquim Barbosa, que a deferia em parte. No que interessa a este artigo, o relator concluiu em seu voto que a

regra da eleição indireta, no âmbito federal, traz em si mesma, na ratio iuris, a demonstração de sua razoabilidade e proporcionalidade, enquanto constitui sensata resposta normativo-constitucional [...] (BRASIL, 2009).

Em razão disso, apesar de os demais entes federados não serem obrigados a reproduzir a regra excepcional da CF/1988, eles estão autorizados a fazê-lo, se assim optarem. Nas palavras do ministro:

“Sua adoção pelo Estado-membro significaria [...] uma sábia decisão política destinada a eludir as desproporcionais vicissitudes da aplicação da regra geral a um caso típico” (BRASIL, 2009).

Similar lógica tem orientado o TSE, que, em relação ao preenchimento dos cargos de prefeito e vice-prefeito, já decidiu que “fere o princípio da razoabilidade [...] convocar eleições diretas para data muito próxima à das eleições gerais” (BRASIL, 2012b). O problema em tomar a decisão cautelar na ADI nº 4.298 como precedente a ser seguido pela Justiça Eleitoral na hipótese de vacância dos cargos de titular e vice do Poder Executivo, nas várias esferas da federação, é que o resultado supostamente obtido pelo STF por meio da aplicação da ponderação e do teste de proporcionalidade naquele caso é insustentável, como será visto a seguir.

4.2 Crítica à ponderação na decisão cautelar na ADI nº 4.298

O STF tem sido severamente criticado, pela doutrina, sobre como usa a ponderação e a proporcionalidade – no sentido atribuído pela jurisprudência do TCF. Alguns autores chegam a dizer que o Tribunal fundamenta suas decisões em uma interpretação incorreta da obra de Alexy. Martins (2003, p. 21), por exemplo, afirma que a Corte tem uma compreensão “imprecisa” da proporcionalidade. Sarmiento (2010, p. 198-204), por sua vez, nota que os juízes brasileiros aderiram com peculiar “euforia” à Teoria dos Princípios, sem, no entanto, levar suficientemente a sério os limites por ela impostos à discricionariedade judicial. Silva (2001, p. 31) adverte que, na jurisprudência do STF, “a invocação da proporcionalidade é, não raramente, um mero recurso a um *topos*, com caráter meramente retórico, e não sistemático”. Por fim, Moraes (2013, p. 297-298) acredita que o Tribunal não tem integralmente seguido a Teoria dos Princípios, mas, sim, aplicado um simulacro ou uma versão *sui generis* do teste original.

A aplicação do teste de proporcionalidade pelo STF na cautelar na ADI nº 4.298 apenas confirma as críticas da doutrina especializada.

A tese desenvolvida pelo relator, o Ministro Cezar Peluso, pode ser assim resumida: é desproporcional exigir a convocação de eleições diretas tão perto do término no mandato; ou em detalhe: a realização de eleições indiretas nessa circunstância é adequada, necessária e proporcional em sentido estrito. Apesar de a aplicação da proporcionalidade no caso ter seguido a estrutura formal da versão da Teoria dos Princípios para o teste, quando se analisa mais detidamente o voto do relator, conclui-se que o STF empregou apenas superficialmente os conceitos importados do Direito alemão.

Mais grave do ponto de vista da legitimidade do exercício da jurisdição: quando se compara a argumentação desenvolvida no voto condutor do acórdão com os requisitos para uma ponderação fundamentada, hoje previstos no § 2º do art. 489 do CPC, percebe-se que várias das etapas decisórias percorridas durante a aplicação do teste de proporcionalidade não foram devidamente justificadas.

O primeiro subtteste que integra a proporcionalidade é a adequação. Ela consiste na pergunta: embora, à primeira vista, viole uma norma constitucional, a medida é adequada para promover algum princípio de mesma hierarquia? Por óbvio, qualquer resposta pressupõe que se enfrentou uma questão anterior: qual o princípio constitucional a medida visa a promover? O Ministro Cezar Peluso entende que a regra da eleição indireta, no caso de dupla vacância no último biênio do mandato, favorece a democracia – ou, nas palavras dele, “o objetivo constitucional de uma eleição democrática” (BRASIL, 2009).

É, porém, difícil imaginar qual concepção de democracia o ministro tinha em mente, pois é no mínimo contraintuitivo dizer que uma eleição indireta, e não o sufrágio direto, promove a democracia. Não seria o contrário? Em todo caso, caberia ao voto de relatoria explicitar as razões que supostamente fundamentam essa concepção peculiar de princípio democrático. Como o relator não o fez, torna-se forçoso concluir que o voto condutor do acórdão violaria o § 2º do art. 489 se tivesse sido proferido depois da entrada em vigor do novo CPC.

Indo mais além, o ministro entendeu que a convocação de eleições indiretas nos dois últimos anos do mandato executivo,

em caso de dupla vacância, passaria também no subteste da necessidade porque “se lhe não vislumbra alternativa igualmente célere, econômica, hábil e menos lesiva ao princípio excepcionado” (BRASIL, 2009). De fato, o subteste da necessidade consiste na pergunta: há outra medida que promova o mesmo princípio (no caso, a democracia) em igual medida e cause menos dano ao princípio por ele afetado (isto é, ao direito fundamental ao voto direto)? No entanto, contrariamente ao que afirma o ministro, a eleição indireta para preenchimentos dos cargos do Poder Executivo promove em baixíssimo grau o princípio democrático. Consequentemente, é relativamente fácil pensar em alternativas que alcancem igual ou superior grau de realização da democracia e sejam menos danosas ao direito fundamental ao sufrágio direto.

Por exemplo, o legislador poderia conceber um processo eleitoral sumário, ou sumaríssimo, com reduzidos custo e período de campanha para o caso de dupla vacância nos dois últimos anos do mandato. Assim se preservaria o direito de cada eleitor votar diretamente no candidato de sua escolha – ou seja, a interferência com o princípio do sufrágio direto seria mínima – e se promoveria em maior grau o princípio democrático. Logo, a medida não passaria pelo teste da necessidade – se a colisão é, como supôs o Ministro Cezar Peluso, entre o princípio democrático e o direito fundamental ao voto direto.

Apesar disso, o ministro prossegue na aplicação do teste da proporcionalidade e chega então ao subteste final: a ponderação, que visa a determinar se a medida sob análise é proporcional em sentido estrito. Segundo o Ministro Cezar Peluso,

a adoção da eleição indireta, no caso de dupla vacância no último biênio do mandato [...] não deixa de ser proporcional em sentido estrito, porque o grau de mutilação imposto a esse valor se afigura aceitável quando ponderado com os benefícios consequentes (BRASIL, 2009).

Novamente, não é difícil discordar.

Qual o peso da convocação de uma eleição indireta para a realização do princípio democrático? A resposta pode ser *pequeno* ou *médio*, mas nunca grande. Apenas a convocação de uma eleição direta teria *grande* relevo para a democracia. Em compensação, a convocação da eleição indireta representa uma interferência de *grande* impacto no princípio concorrente, o do direito fundamental de participar como eleitor em sufrágio direto. Esse direito é aniquilado sob aquelas circunstâncias. Tanto é assim que, expressamente, a CF/1988 só reservou essa opção para uma hipótese especialíssima e retirou do legislador reformador ou ordinário a possibilidade de criar outras.

Ora, se, no caso de uma eleição indireta, a importância da medida para realizar o princípio democrático é, na melhor das hipóteses, *média*, mas o impacto negativo dela no princípio do voto direto é inequivocamente *grande*, torna-se forçoso reconhecer que ela é desproporcional em sentido estrito. Noutras palavras, ela não passaria pelo subteste da ponderação. O resultado encontrado pelo Ministro Cezar Peluso na cautelar na ADI nº 4.298, em razão de colisão entre democracia e voto direto, é, portanto, incorreto.

5 Considerações finais

A palavra *proporcionalidade* tem sido usada com diferentes sentidos no Direito Eleitoral brasileiro. Este trabalho demonstrou que a jurisprudência eleitoral se utiliza do termo para designar fenômenos absolutamente diversos: (i) excludente de tipicidade; (ii) princípio que nega aplicação a sanções previstas em lei; (iii) manifestação do princípio da insignificância que se afere mediante cálculo; (iv) manifestação do princípio da insignificância que se afere conforme a gravidade do vício; e, finalmente, (v) teste de constitucionalidade. Apenas nesta última hipótese, em que a proporcionalidade designa um método de resolução de conflitos entre princípios constitucionais ou direitos fundamentais, ela se associa à ponderação, prevista no § 2º do art. 489 do CPC.

Com base na decisão cautelar na ADI nº 4.298, como exemplo, este artigo apontou as falhas no teste de proporcionalidade e na ponderação conduzidos pelo Ministro Cezar Peluso. A ação tratava de

matéria com forte repercussão eleitoral. Discutia-se a possibilidade de a constituição dos estados-membros prever a realização, no último biênio do mandato, de eleição, pela Assembleia Legislativa, para os cargos de governador e vice, em caso de dupla vacância. Em decisão cautelar, o STF decidiu que as eleições para os cargos de governador e vice do Tocantins, cujos titulares tinham sido cassados pelo TSE nos dois últimos anos do mandato, poderiam ser indiretas, como previsto na Constituição daquele estado, e não tinham de seguir o art. 224 do Código Eleitoral.

O interesse no estudo da decisão decorre da possibilidade de que o caso sirva de paradigma para o julgamento da ADI nº 5.525 (BRASIL, 2016), que advoga a inconstitucionalidade do § 4º do art. 224 do Código Eleitoral¹⁰. Esse parágrafo, introduzido pela Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (BRASIL, 2015b), criou uma nova hipótese de eleição indireta no Direito brasileiro. Conforme dispõe, nos casos em que a Justiça Eleitoral indefira o registro, casse o diploma ou determine a perda do mandato do primeiro colocado em eleições majoritárias, devem-se realizar eleições indiretas para preenchimento do cargo se a cassação ocorrer a seis meses do fim do mandato. A seguir sem maiores reflexões a *ratio decidendi* do voto condutor da ADI nº 4.298, tem-se que a realização de eleições indiretas no último biênio do mandato é razoável e proporcional – ou adequada, necessária e proporcional em sentido estrito – e constitui, nas palavras do Ministro Cezar Peluso, “uma sábia decisão política” (BRASIL, 2009).

Nesse contexto, a análise crítica do voto condutor da decisão cautelar na ADI nº 4.298 reveste-se de especial importância. Não fosse por isso, o exercício de aplicação do teste de proporcionalidade à regra da eleição indireta, no caso de dupla vacância dos cargos de chefe e vice do Poder Executivo no último biênio do mandato, seria ainda útil por iluminar os problemas na argumentação do STF e simultaneamente indicar as soluções constantes no § 2º do art. 489 do CPC. As falhas na decisão poderiam ter sido evitadas se o STF

¹⁰ Código Eleitoral: “Art. 224. [...] § 3º A decisão da Justiça Eleitoral que importe o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário acarreta, após o trânsito em julgado, a realização de novas eleições, independentemente do número de votos anulados. § 4º A eleição a que se refere o § 3º correrá a expensas da Justiça Eleitoral e será: I - indireta, se a vacância do cargo ocorrer a menos de seis meses do final do mandato; II - direta, nos demais casos” (BRASIL, 1965).

observasse requisitos para uma ponderação fundamentada, como os ora previstos no referido dispositivo legal.

Embora o citado § 2º não possa assegurar que a ponderação levará ao resultado correto em todos os casos – coisa que, na verdade, nenhum método judicial é capaz de assegurar –, ele aponta o que deve ser justificado na aplicação do subteste. Ao fazê-lo, força o juiz a tornar públicas as próprias razões e eventualmente a corrigi-las, mudando o rumo da argumentação seguida e até mesmo o dispositivo da decisão, quando o Direito assim exige.

Referências

ALEXY, R. *A theory of constitutional rights*. Tradução de Julian Rivers. Oxford: Oxford University Press, 2010a.

_____. Balancing, constitutional review, and representation. *International Journal of Constitutional Law*, v. 3, n. 4, p. 572-581, 2005.

_____. The construction of Constitutional Rights. *Law & Ethics of Human Rights*, v. 4, n. 1, p. 21-32, 2010b.

ANDRADE NETO, J. *On the influence of the principles theory on the case law of the Federal Supreme Court of Brazil: a case study on judicial borrowing*. Tese de doutorado (Direito). Universität Hamburg. Hamburgo, 2016a.

_____. Ponderação e dever geral de fundamentação no Direito Eleitoral. In: AGRA, W. de M.; PEREIRA, L. F.; TAVARES, A. R. (Eds.). *O Direito Eleitoral e o novo Código de Processo Civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2016b.

_____. Should all arguments matter? On the exclusion of certain reasons from the proportionality test. In: PAULSON, S. L.; TRIVISONNO, A. T. G.; OLIVEIRA, J. A. de (Eds.). *Alexy's theory of law*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 2015.

BARAK, A. *Proportionality: constitutional rights and their limitations*. Tradução de Doron Kalir. Cambridge, U.K.; New York: Cambridge University Press, 2012.

BARROS, S. de T. *O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restrictivas de direitos fundamentais*. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 out. 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 1988.

_____. Lei 4.737, de 15 jul. 1965. Código Eleitoral. *Diário Oficial*, Brasília, 19 jul. 1965, p. 6.746.

_____. Lei 13.105, de 17 mar. 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 mar. 2015a, p. 1.

_____. Lei 13.165, de 29 set. 2015. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 set. 2015b, p. 1. Edição extra.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Despacho na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.525/DF, 18 mai. 2016. Relator: Ministro Roberto Barroso. *Diário de Justiça Eletrônico*, 103, Brasília, 20 maio 2016.

_____. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.298/TO, 7 out. 2009. Relator: Ministro Cezar Peluso. *Diário de Justiça Eletrônico*, 223, Brasília, 27 nov. 2009.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão no Recurso Especial Eleitoral 26.060, de 11 dez. 2007. Relator: Min. Antonio Cezar Peluso. Brasília, *Diário de Justiça*, v. 1, 12 fev. 2008a.

_____. Acórdão no Recurso Ordinário 890.235, de 14 jun. 2012. Relator: Min. Arnaldo Versiani Leite Soares. Brasília, *Diário de Justiça Eletrônico*, t. 160, 21 ago. 2012a.

BRASIL. Mandado de Segurança 147.854, de 20 mar. 2012.
Relator: Min. Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira. *Diário de Justiça Eletrônico*, t. 96, 23 maio 2012b.

_____. Recurso Especial Eleitoral 690-10/MG, de 24 abr. 2014.
Relatora: Min. Luciana Lóssio. Brasília, *Diário de Justiça Eletrônico*, t. 101, 2 jun. 2014.

_____. Recurso Especial Eleitoral 27.737/PI, de 4 dez. 2007.
Relator: Min. José Augusto Delgado. Brasília, *Diário de Justiça*, t. 1, 1 dez. 2008b.

_____. Recurso Especial Eleitoral 956.516.406/ CE, de 19 set. 2012. Relator: Min. Arnaldo Versiani Leite Soares. Brasília, *Diário de Justiça Eletrônico*, t. 196, 9 out. 2012c.

_____. Recurso Especial Eleitoral na Petição 2.564/SP, de 3 mar. 2015. Relator: Min. Gilmar Ferreira Mendes. Brasília, *Diário de Justiça eletrônico*, t. 100, 28 maio 2015c.

BORNHOLDT, R. M. Das possibilidades da ponderação no novo CPC e de sua não vinculação a um método específico. *Migalhas*, 23, jun. 2015. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI222185,71043-Das+possibilidades+da+ponderacao+no+novo+CPC+e+de+sua+nao+vinculacao>>. Acesso em: 3 abr. 2017.

COSTA, A. A. *O princípio da proporcionalidade na jurisprudência do STF*. Brasília: Thesaurus, 2008.

DWORKIN, R. *Law's empire*. Cambridge, Mass: Belknap Press, 1986.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário eletrônico Aurélio versão 6.1*. 4. ed. atual. e rev. conf. Nov. Ac. Ort. da L. Port. de 7.5.2008.

LAW, D. S. Generic constitutional law. *Minnesota Law Review*, v. 89, p. 652, 2005.

MARTINS, L. Proporcionalidade como critério de controle de constitucionalidade: problemas de sua recepção pelo direito e jurisdição constitucional brasileiros. *Cadernos de Direito*, v. 3, n. 5, p. 15-45, 2003.

MORAIS, F. S. de. *Hermenêutica e pretensão de correção: uma revisão crítica da aplicação do princípio da proporcionalidade pelo Supremo Tribunal Federal*. Tese de doutorado (Direito). Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), 2013.

PORAT, I. Mapping the American Debate over Balancing. In: HUSCROFT, G.; MILLER, B. W.; WEBBER, G. (Eds.). *Proportionality and the rule of law: rights, justification, reasoning*. New York: Cambridge University Press, 2014.

SARMENTO, D. *Livres e iguais: estudos de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SCHLINK, B. German constitutional culture in transition. *Cardozo L. Rev.*, v. 14, p. 711, 1992.

SILVA, V. A. da. O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais*, v. 798, p. 23-50, 2001.

STRECK, L. L. Ponderação de normas no novo CPC? É o caos. Presidente Dilma, por favor, veta! *Consultor Jurídico*, 8 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-jan-08/senso-incomum-ponderacao-normas-cpc-caos-dilma-favor-veta>>. Acesso em: 4 nov. 2015.

_____. Técnica da ponderação no novo CPC: posição contrária. *Jornal Carta Forense*, 2 fev. 2016. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/tecnica-da-ponderacao-no-novo-cpc-posicao-contraria/16217>>. Acesso em: 3 abr. 2017.

TARTUCE, F. Técnica da ponderação no novo CPC: posição favorável. *Jornal Carta Forense*, 2 fev. 2016. Disponível em: <<http://>

www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/tecnica-da-ponderacao-no-novo-cpc-posicao-favoravel/16216>. Acesso em: 3 abr. 2017.

ESTUDOS ELEITORAIS
NA HISTÓRIA

O DIREITO ELEITORAL NA ATUALIDADE

IVAIR NOGUEIRA ITAGIBA



O DIREITO ELEITORAL NA ATUALIDADE¹

THE ELECTORAL LAW IN CURRENT

IVAIR NOGUEIRA ITAGIBA²

RESUMO

Elucida que o Direito Eleitoral pressupõe a democracia, na qual a vontade do Estado expressa a vontade da coletividade. Disserta sobre a função dos partidos políticos como órgãos formadores da vontade estatal, criticando a quantidade de partidos políticos no Brasil. Destaca a importância do título de eleitor e as necessárias alterações na legislação eleitoral. Conclui que a Justiça Eleitoral é a que fiscaliza superiormente as eleições; é a que não retarda a solução de casos sujeitos a sua apreciação; é a que reflete, como num espelho, a verdade das urnas.

Palavras-chave: Direito eleitoral. Democracia. Partido político. Legislação eleitoral. Justiça Eleitoral.

ABSTRACT

This paper elucidates that electoral law presupposes democracy, in which the will of the state expresses the will of the collectivity. It discusses the role of political parties as organs that form the state will, criticizing the number of political parties in Brazil. It emphasizes the importance of voter registration and the necessary changes in electoral legislation. It concludes that the Electoral Justice is the one that supervises the elections; Is the one that does not delay the solution of cases subject to its appreciation; Is that which reflects, as in a mirror, the truth of the polls.

Keywords: Electoral law. Democracy. Political party. Electoral legislation. Electoral justice.

¹ Artigo publicado na *Revista Eleitoral*, Rio de Janeiro: TSE, n. 1, abr. 1952.

² Desembargador.

1 Especialização

Em essência é o Direito uno e homogêneo. Todavia, o meio natural em que o homem exerce a sua atividade se modifica incessantemente. Por ser inelutável a força da evolução, tudo se transforma. O Direito não se subtrai à variação e à metamorfose, à mutação e à ramificação, à diferenciação e à especialização.

Não foi, pois, sem razão que Edmond Picard escreveu que “o direito tem espantosa energia de renovação, e se presta a todas as transformações da vida social”. Pondera o celebrado autor do *Direito Puro* que, à maneira de toda a natureza física e intelectual, o direito, na realidade das suas manifestações concretas, se modifica permanentemente. Por ser mutável e proteico, por estar em perpétuo devenir, desfaz-se e refaz-se, num influxo ininterrupto de fenômenos passageiros que, de momento a momento, se substituem por outros. Só é invariável o direito morto, como acontece com o Direito romano. Este Direito já se não pratica. Mas o Direito positivo, o Direito vivo, coisa é que se não estanca. É força dinâmica, que se manifesta de contínuo por meio de constantes criações.

A esse caráter variado da ciência do justo, Giuseppe Cane denominou *diferenciação*; Valverde y Valverde encontrou no vocábulo *frondosidade* o título que lhe pareceu adequar-se melhor à caracterização do fenômeno.

Quem se der ao estudo das instituições sociais, das sociologias, das ciências políticas e da história do Direito apurará a evidência da diferenciação jurídica. Se ninguém ousa controverter a diferenciação artificial verificada no campo da vontade dos tiranos e dos guerreiros triunfantes que, em conculcando direitos inconcussos, impõem aos indivíduos tiranizados ou vencidos regras e leis ádvenas ou extravagantes – avessas, muitas vezes, às necessidades morais e materiais –, irrecusável é também a diferenciação natural, operada no coração, no cerne, na essência do Direito.

Indubitavelmente, a vida é multiforme e complexa. A ordem social, que é a segurança do Estado, necessita alicerçar-se em leis, para a disciplina e coordenação dos homens. Novas realidades surgem,

então, para a vida do Direito, para a satisfação do bem coletivo – fundamento do equilíbrio e da estabilidade social. E a velha árvore jurídica renova-se e distende novos galhos para atender a novas necessidades sociais, políticas e econômicas. Destarte o Direito deve ser a manifestação da própria realidade social.

O direito positivo pressupõe o Estado, a sociedade e o indivíduo. Têm tais entidades funções distintas. Quando o direito positivo a estas se ajusta, embora não perca a sua essência, reparte-se em categorias autônomas, e, na tricotomia de sua divisão, diferencia-se em público, social e privado.

A impressão, ao primeiro lance de vista, é a de que as três categorias do Direito, dada a linha demarcatória que as discerne, não se integram. Há, todavia, institutos jurídicos que participam concomitantemente do triplo caráter público, social e privado. A vida independente dos vários ramos do Direito não desata o laço, que os prende a uma base comum de toda a sistemática jurídica.

O pendor atual do Direito é para o desdobramento e para a especialização. Muito se há cogitado, porém, da existência de princípios gerais, comuns a todas as matérias das diversas divisões e subdivisões da ciência do justo. Eis por que surgiu a organização de um sistema completo e racional do Direito, de uma teoria geral de todas as normas jurídicas.

Pugliatti tratou da construção dos conceitos gerais, capazes de atuar num sistema de Direito público e de Direito privado. Seria, em síntese, o *Código de regras gerais*, de que fala Vivante. A ideia da unificação do Direito privado, por exemplo, generalizou-se. A partição em civil e comercial encontra defensores do porte de Vidari, Franchi, Thaler, Pappenheim, Riesser, Lehmann. Contra o dualismo, ilógico no dizer de Cimballi, ficaram unitaristas do quilate de Vivante, Bolafio, Viani, Laurent, Wahl, Cunha Gonçalves, Giovanni Pancchioni, Lacerda de Almeida.

A ideia da unificação do Direito privado tornou-se realidade na Suíça. O seu Código Civil, que vigora desde 1912, integrou-se como

Código Federal das Obrigações e passou a reger matéria de natureza civil e comercial.

Justo é notar que, por muitos séculos, os juristas procuram classificar e coordenar normas jurídicas objetivando a fixação de fórmulas gerais. A prova da asserção está no trabalho sistematizador de Savigny, na obra hercúlea de pandectistas do tomo de um Windscheid e no Código Civil alemão, que, no começo do século XX, enfeixou toda a sistematização do século anterior.

De então, a Parte Geral, consubstanciadora de princípios comuns a vários ramos de Direito, foi incorporada aos códigos. O Brasil não fugiu à regra. O seu Código Civil adotou a parte geral, onde se deparam normas de aplicação a um sem número de instituições jurídicas.

A propósito, Francesco Carneluti chegou ao extremo. Ao enquadrar o delito na Teoria Geral do Direito, proclamou enfaticamente que o Direito e o negócio jurídico são irmãos. Parece-lhe que se trata de um mesmo fenômeno. É de mister que civilistas e penalistas, no estudo deste e daquele, falem a mesma língua, em vez do que atualmente sucede.

Contra a unidade dogmática saíram a campo vários juristas a condenarem a inserção da Parte Geral nos códigos. Julgam que a uniformidade de princípios e a adoção de normas comuns, sobre prejudicarem, dificultam sobremaneira a aplicação do Direito codificado.

Em *Travaux de la Commission du Reforme de Code Civil*, na Franca, deparam-se curiosos debates em torno da Parte Geral. Julliot de La Morandière, que preside aos trabalhos, consoando a sua com a opinião de Coste Floret, impugna os princípios gerais, que, a seu aviso, têm dificultado a aplicação dos códigos civis alemão e brasileiro.

Frans Schlegelberg, na Alemanha, luta pela reforma do Código Civil. No Brasil, a comissão a quem se confiou a reforma do Código foi peremptória: achou, no projeto de Código de Obrigações apresentado, que do futuro Código se deveria excluir a Parte Geral. Propugnou, entretanto, no terreno obrigacional, a unidade do Direito

privado, à moda do Código Civil italiano de 1942, que unificou as obrigações civis e comerciais.

Em nosso tempo, a propensão é para as especializações. Se o Direito positivo se distingue em público, social e privado, cada um destes ramos se subdivide em outros galhos, concretando por esse meio o fenômeno da frondosidade.

A Constituição brasileira faz alusão ao Direito Constitucional, do Trabalho, Administrativo, Civil, Comercial, Penal, Processual, Aeronáutico, Financeiro e Eleitoral. Já se fala no Direito da Antena. Aspiram à autonomia, afora outros, o Direito das águas, dos seguros, dos transportes, dos autores, a caça, a pesca, o florestal, elétrico, cambial, cinematográfico, ferroviário, industrial, radiotelegráfico, radiofônico, falencial, penitenciário, minerário, marítimo e agrário.

À semelhança do que ocorre com o Direito privado, o Direito público, cuja finalidade são os interesses precípuos da sociedade e do Estado, desdobra-se em vários ramos, dentre estes se distingue o Direito Eleitoral.

Deve-se salientar que, no Brasil, assim como em todas as nações democráticas, o Direito Eleitoral conseguiu a sua autonomia. Se se perulstrar o nosso Código Eleitoral [sancionado em 1950], ver-se-á que traz no bojo toda a matéria que concerne ao direito do eleitor, ao *jus suffragi* ou capacidade eleitoral ativa, ao *jus honorum* ou condições de elegibilidade, aos partidos políticos – como integrantes do processo governativo –, à Justiça Eleitoral na sua função capital de fiscalizar, garantir e prestigiar o voto, que é a manifestação das urnas.

A especialização do Direito Eleitoral é assunto que não abre margem à controvérsia. Sua autonomia evidencia-se até a palpabilidade.

2 Importância do Direito Eleitoral

Quem quiser beber lições nas fontes vivas da realidade contemporânea não pode, nem ao de leve, contraditar a relevância do Direito Eleitoral. Só o indivíduo totalitário ousa negá-la, porque o

sistema representativo não soa bem com os seus cálculos e com a sua índole, sempre voltada ao menosprezo da liberdade e da justiça.

Vem muito a propósito o pensamento de Brunialti, exteriorizado nesta frase: “o argumento das eleições políticas e, talvez, o mais importante do direito público”. Ramagnosi vai ao ponto de haver a lei eleitoral por lei das leis, visto que a considera fonte da existência da própria Constituição.

Nos países democráticos, o poder estatal está no povo; pertence ao povo. É o poder que tem o povo de se organizar, de se autoconstituir, de dar a si próprio uma Constituição; é, em suma, o poder que investe de autoridade os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Se no povo reside o poder estatal, se do povo emana o poder político, não se há de mister respingar a seara de seus cultores, para comprovar o papel superlativamente relevante do Direito Eleitoral, como norma, como princípio regulador da participação do povo na vida político-administrativa do Estado.

O Direito Eleitoral é o antidespotismo, é a negação do absolutismo, é a reação contra a tirania. Daí a sua incompatibilidade com as ideias tiradas ao sepulcrário teocrático, a sua inconciliabilidade com os regimes ditatoriais ou totalitários.

O Direito Eleitoral pressupõe a democracia, na qual a vontade do Estado expressa a vontade da coletividade. Para a formação dessa vontade, não se prescinde desse Direito, que, em síntese, no campo da evolução social, no terreno do aperfeiçoamento da civilização, na área do sistema de liberdade juridicamente definida, é o alicerce das instituições do governo representativo.

A improvisação tornou-se hábito. Aos que escasseiam luzes acerca de determinada matéria, são, não raro, os que mais sobre ela se manifestam. Apraz-lhes pontificarem a respeito do que não entendem. A plasticidade da inteligência acoberta a ignorância ou a superficialidade. Porém, é necessário se precaver contra esse risco sumamente prejudicial. O estudo e a capacidade não devem faltar a quem toma a si a responsabilidade de um encargo, seja de

elaborar um projeto, seja de emendá-lo, seja de interpretar uma lei, seja de propor-lhe modificações, seja de advogar uma causa, seja de decidi-la. Ser profano em uma ciência, ser jejuno em um assunto, e querer discuti-lo, versá-lo, ordená-lo, resolvê-lo, é obra arriscada, empresa perigosa, trabalho repentista a que não faltarão insuficiências, incorreções, desalinhos, erronias e injustiças.

Esses conceitos têm conteúdo intencional. Há em nosso país completo alheamento do estudo do Direito Eleitoral. Afora poucos sabedores insignes que, em revistas, jornais e livros, escrevem trabalhos acerca da momentosa e delicada matéria, o que se nota é a condescendência de muitos em se arrastarem a cometimento tal, para o qual lhes mínguam tempo, estudo e conhecimento. É verdadeiramente lamentável esse desapareço. Se se indagar, todavia, o motivo do descaso, fácil é descobri-lo. Proclamada a Independência do Brasil, apareceu, com as instruções de 26 de março de 1824, o primeiro ensaio eleitoral. A Lei nº 387, de 1846, adotou a eleição por províncias, dentro do sistema indireto.

Publicaram-se várias leis eleitorais [decretos] no Império. Haja vista a de nº 842, de 1855, que criou a eleição, por distrito, de um deputado, com suplente; a de nº 1.082, de 1860, que mudou a eleição de dois graus por círculos de três deputados; a do terço, de nº 2.765, de 1875, que permitiu a representação das minorias; a denominada Lei Saraiva, de nº 3.029, de 1881, sob cuja vigência o Partido Conservador, em oposição, obteve 47 cadeiras de deputados entre 122, de que se formava a Câmara. Foi esse o único pleito livre, que se realizou até então.

Quatro dias depois de proclamada a República, foi expedido o Decreto nº 6, de 19 de novembro de 1889, que considerava eleitores todos os brasileiros no gozo de direitos civis e políticos, excetuados os analfabetos. Seguiram-lhe os respectivos regulamentos. O Decreto nº 511, de 1890, regulou a eleição para o primeiro Congresso Nacional. Outras leis [e decretos] vieram: as [os] de nº 153 e nº 184, de 1893; as [o Decreto-Lei] de nº 380 e nº 426, de 1896; a de nº 1.269, de 1904 - denominada Lei Rosa e Silva -, que revogou a legislação anterior e vigorou até 1916, com as modificações introduzidas pela [pelo Decreto] de nº 2.419, de 1911.

A Lei nº 3.139, de 1916 – regulamentada pelo Decreto nº 12.193 e retificada pela Lei [pelo Decreto] nº 3.456, de 1918 – e a Lei [o Decreto] nº 3.208, de 1916 – completada pelos decretos nº 12.391 e nº 3.424, ambos de 1917 – regeram o sistema eleitoral até 1920. Esse sistema não evitou a fraude e a burla que anularam a vontade da nação. Eleições só existiam no papel. Os votos eram falsificados. Os dominadores de cada localidade organizavam as mesas eleitorais. Para isso, contavam com a conivência das autoridades, que, ou se acachapavam aos reguletes, ou eram demitidas, removidas, perseguidas, ou eliminadas. Todos eram forçados a tranqüibernar com a própria consciência.

O cidadão do Brasil emasculou-se. Permitiu arrebatassem-lhe o voto e vivia indiferente ao seu dever cívico. Em pouco a República se abastardou. Corromperam-se as instituições, bacanalizadas por indivíduos a serviço da politicalha. Vale a pena assinalar que, sem embargo dos males do regime eleitoral, a República teve homens que elevaram o nome do Brasil político, espiritual e culturalmente.

A oficialização da fraude eleitoral descorçoou, entre 1889 a 1930, qualquer estudo desse ramo do Direito. A campanha de Rui Barbosa foi, acima de tudo, de combate aos malefícios do profissionalismo político e das eleições falsificadas. Em todo esse tempo, não se cogitou estudar o Direito Eleitoral, no qual se houvesse de assegurar a estruturação do regime democrático.

A questão eleitoral provocou a queda da Primeira República, em 1930. Implantou-se a ditadura. O regime presidencialista, eminentemente pessoal, dominava a consciência dos homens públicos. Não tardou a reação. São Paulo, revolucionariamente, levantou a bandeira constitucionalista. Veio, então, o Código Eleitoral de 1932. Em 1933 realizaram-se eleições para a Assembleia Nacional Constituinte. Por volta de 1926, publicou-se novo Código Eleitoral.

Nos quatro anos e meses da vigência desses códigos que instituíram o voto secreto, o resguardo do sigilo no momento da votação e a apuração entregue à Justiça para se evitarem dualidades de poderes e depurações escandalosas, o eleitorado, apesar da nossa pouca educação política e das deficiências de nosso meio,

confiou no sufrágio e na representação. Mas o Brasil não se forrou às contingências do regime pessoal e do arbítrio. Por força da outorga unionista de 1937, foram suprimidos partidos políticos e eleições.

O país caiu novamente no desestímulo. Para que se ventilarem teses, se organizarem normas e se assentarem princípios reguladores do Direito Eleitoral, se era ele inexistente no Brasil? Quem se desse ao trabalho de trazer a lume livro ou artigo a respeito, por certo não teria leitores. Explica-se, pois, o desinteresse generalizado pelo assunto.

Em 1945, quando se redemocratizou o país, nova lei foi publicada. Hoje, vigora o Código Eleitoral votado e sancionado em 1950. Há vários partidos políticos, de âmbito nacional. Sob sua vigência, já se fizeram eleições nas três órbitas do nosso sistema federativo – federal, estadual e municipal.

Não se justifica, e é deplorável que isso ocorra, o descaso pelos assuntos eleitorais, comprovado no copioso número de recursos dos quais os tribunais não conhecem, dada a intempestividade de suas interposições quase sempre pela ocorrência da preclusão. Não se desculpa, e a responsabilidade é das direções partidárias, o amontoado de falhas evidenciadas nas alegações e razões de advogados e delegados de partidos. Nem todos os juízes são doutos ou mestres em matéria eleitoral, tão referta de novidades. Força é convir, pois, que o Direito Eleitoral reclama um sem número de cultores que o aprendam, aprofundem, repesem, conheçam e divulguem.

3 Partidos políticos e regulação técnica

Instrumentos indispensáveis ao mecanismo do sistema constitucional, segundo Posada, órgãos de governo, conforme Willoughby, afirmações resultantes da evolução das instituições democráticas, consoante Laski, uma parte do governo, no dizer de Merrian Gosnell, e, integrantes do processo governativo, na frase de Mac Donald. Os partidos políticos, como grupos sociológicos, ou melhor, como institutos de Direito público, são essenciais à vida de um povo democrático.

Constituídos de associações de pessoas, de parcelas eleitorais, fotografam eles, com os seus programas, estatutos e líderes, os diferentes aspectos sociais, econômicos, conservadores, renovadores, revolucionários da sociedade. Expressam pendores direitistas, esquerdistas, centristas ou moderados do grupo social que representam. Formando pela inteiração o antagonismo e a oposição, visam, coligados ou unidos – às vezes –, ou cada um de *per se*, à obtenção do poder estatal, para realização de suas ideias programáticas.

São os partidos políticos órgãos formadores da vontade estatal. Têm um destino: organizar os indivíduos, reunir os interesses políticos, disciplinar as opiniões. São, além do mais, um método, um meio de recolher a opinião do povo para formação das assembleias e constituição dos governos.

Existe verdadeira inflação de partidos políticos no Brasil. O corpo eleitoral brasileiro, constante de menos de 20% de uma população de 52 milhões de habitantes, é sobremaneira exíguo para se distribuir por 12 legendas partidárias. Há que se reduzir muito esse número, que não traz vantagem à vida do país, senão inconvenientes e desorientação política. O máximo de 4 a 5 partidos satisfaria ao espírito democrático da nação. Embora de âmbito nacional, não passam de organismos regionais. Basta verificar o resultado das eleições gerais em 1950.

Pascal Arrighi adverte que a unidade, em toda organização social, deve ser encarada como produto artificial e transitório da violência. Existe, incontestavelmente, uma diversidade de interesses econômicos, de opiniões políticas e de concepções filosóficas. Tal diversidade possibilita o nascimento de diversos agrupamentos, que crescem no ambiente de liberdade de expressão e de associação.

Para arregimentar a opinião política, na sua variabilidade, não se precisa, porém, de tantos agrupamentos partidários quantos existem no Brasil. Convenha-se em que pluripartidarismo não vai ao ponto de uma multiplicação que atinge as raias do excesso.

O nosso Código Eleitoral, concretizando certas tendências do mundo político contemporâneo, deu nova regulação técnica aos grupos partidários. Para ter existência legal, como instituto de Direito público, deve o partido ser registrado no Tribunal Superior Eleitoral. A fim de se evitar que o corpo eleitoral se esfale em diversas agremiações partidárias, só se constitui o partido com um mínimo de 50 mil eleitores, distribuídos por 5 ou mais circunscrições eleitorais.

Cancelar-se-á o seu registro, se se colocar em oposição aos postulados do sistema democrático; se não alcançar em todo o país, em eleições gerais, 50 mil votos de legenda; se cair no suborno e na corrupção eleitoral; se não possuir regulamentadas as suas finanças e a sua contabilidade.

Não custa, na reforma do Código Eleitoral, criarem-se exigências que venham reduzir de dois terços as atuais agremiações partidárias, que precisem ser modeladamente organizadas, para ficarem à altura do sentimento democrático e da dignidade do povo.

Observa-se que entre nós ainda não existe consciência partidária. É comum assistir-se ao lamentável espetáculo de divergências e lutas dentro dos próprios partidos. Os seus órgãos deliberativos e os de direção, não raramente, aparecem como verdadeiros balaios de caranguejos.

Vários fatores atuam nessa divergência. É o individualismo estreito que cega os homens. É a vaidade sem limites que arrasta a posturas deploráveis. É a indisciplina gerada pela irresponsabilidade que domina em toda a parte. É a falta de programas, via de regra, organizados sem conhecimento da terra e do povo, sem noção exata dos fatos e dos problemas gerais, sem visão precisa da realidade da vida da comunidade, obtida por meio de dados concretos forrageados na pedagogia, economia política, psicologia social, demografia, medicina social, etnografia, antropossociologia, antropogeografia, ecologia social, culturologia, em outras disciplinas positivas e em elementos outros extraídos do alambique da experiência.

Saiba-se que os partidos políticos são órgãos de educação, de representação, de influência na estrutura do Estado, de condição de uma vida política forte.

Devem ser em número menor, estruturados, porém, em bases estatutárias sérias e em alicerces programáticos seguros.

4 Outras modificações necessárias ao Código Eleitoral

O povo é a fonte de todo o poder político. Cabe ao eleitorado a escolha dos principais agentes do governo. O corpo eleitoral é o mais importante dos órgãos constitucionais.

O voto, sobre ser igualitário, é uma obrigação, um dever cívico a que o cidadão não deve furtar-se. É, além do mais e a um só tempo, um direito individual e uma função social. Para Duguit, o eleitor é titular de direito, investido de função pública.

É preciso prescrever que o título de eleitor confere a cidadania. Deveria ser o documento único a comprovar a identidade. Ninguém seria admitido em qualquer função pública sem ser portador de carteira eleitoral. A exigência é tanto mais cabível quanto o certo é que o dever cívico de votar sobreleva as demais obrigações sociais.

O título de eleitor, expedido hoje, é documento imprestável, que tem dado azo às mais escandalosas fraudes. Aberraria do bom senso a lei que o mantivesse tal e qual. Se o Código Eleitoral, no qual existem tantas imperfeições, não for alterado nesse ponto, assistir-se-á, mais vezes, ao jubileu dos falsificadores que não escrupulizam em organizar grupos de homens, para votarem com títulos de outros. Que alegria para muitos o pleito de 3 de outubro de 1950, quando milhares de “votos” de eleitores ausentes ou inexistentes foram colocados nas urnas e apurados!

Não se concebe que, para gáudio da força e do furto eleitoral, campeie um sistema tal, que reclama providências corretivas e

exigem medidas drásticas. O título de eleitor não pode nem deve servir ao crime. É de mister seja expedido com retrato e sinais digitais: no instante da votação, não se dispense nunca a conferência das assinaturas do juiz e do eleitor, com as que se achem na segunda via, constante do arquivo do cartório eleitoral. Só assim se escoimará o pleito de insólitas conculcações. Só assim não se menosprezarão os sufrágios com a descerimônia com que, nos tempos passados, o órgão de verificação dos poderes garroteava eleições.

É oportuno realçar a urgência de *supermecanizar* a contagem de votos. O sistema traria a conveniência do levantamento de muralha de granito contra as usurpações; impediria se dilatassem, espancassem, entretivessem e procrastinassem julgamentos; obstaría aos prejuízos das contestações que saturam e indignam a consciência do cidadão eleitor; evitaria o desassossego do reconhecimento, em regra solapado pelos interesses de campanário e pelas ambições alvoroçadas e conturbadoras; pouparia, enfim, a nota de desilusão que ainda há tocante à verdade eleitoral. Aspira-se ao prestígio, a garantia do voto. O anseio geral é a prevalência de imediato da vontade do eleitorado.

É preciso que o Direito Eleitoral esteja concorde com os elevados ideais democráticos. A desconfiança e a descrença que minam a alma nacional só desaparecerão no dia em que o pleito eleitoral se processar em regime de retidão, de liberdade, de respeito e de celeridade na solução dos casos levados à alçada da Justiça específica.

Soará bem à nação o momento em que os três níveis de governo de nosso sistema federativo deixarem de usar de compressão contra a consciência cívica do eleitor. Abrasar-se-á de fé o povo brasileiro quando se convencer da existência da liberdade civil que não se organizou entre nós, pois no interior do país ainda se assiste ao espetáculo degradante de eleitores enfileirados, como se fossem manadas de animais, a se dirigirem monotonamente, sob a direção do subdelegado ou do regulete da terra, para a urna próxima, na qual depositam cédulas impostas, porque, antes, seus bolsos foram revistados e expungidos de quaisquer outras.

Contra esse logro que fez sumir a capacidade eleitoral ativa, contra essa castração de vontade que suprime direitos inalienáveis, sente-se haver forte rebelião, à qual se devem juntar medidas legais capazes de frearem a desenvoltura e de liquidarem de todo ponto o vilipêndio.

É imperioso que se ensine o Brasil a ler. É preciso blindar a nossa gente contra os trevos escravizadores do analfabetismo. Democracia é governo da maioria. Aqui ainda não funciona esse regime popular. Porque, sendo imensa a percentagem de analfabetos, nem 20% da nossa população comparece às urnas. Essa situação que ensombra e envergonha a pátria não deve permanecer. Educar o povo é dever elementar dos governantes. Não importa que custe isso os maiores sacrifícios ao Erário.

A lei eleitoral¹ deve ter um único objetivo: cercar de segurança e prestígio o voto, a manifestação das urnas, a vontade do eleitorado, a escolha dos representantes, dentro da bipolaridade de nosso sistema majoritário e minoritário. A verdadeira Justiça Eleitoral é a que fiscaliza superiormente as eleições, é a que não retarda a solução de casos sujeitos a sua apreciação, é a que não delonga providências, é a que não se verga nem se desliza em exorbitações e, enfim, é a que reflete, como num espelho, a verdade das urnas.

O Código Eleitoral, retocado nos pontos indicados e coberto em outras deficiências, será, por sem dúvida, a verdadeira base das instituições do governo representativo.

ESTUDOS ELEITORAIS
NO MUNDO

**PERSPECTIVAS DA EDUCAÇÃO
POLÍTICA MUNDO AFORA:
A DECLARAÇÃO DE NOVA DÉLI
SOBRE EDUCAÇÃO DO ELEITOR**

FÁBIO L. QUINTAS

ADISSON LEAL



PERSPECTIVAS DA EDUCAÇÃO POLÍTICA MUNDO AFORA: A DECLARAÇÃO DE NOVA DÉLI SOBRE EDUCAÇÃO DO ELEITOR

PERSPECTIVES OF POLITICAL EDUCATION AROUND THE WORLD: THE NEW DELHI DECLARATION ON VOTER EDUCATION

FÁBIO L. QUINTAS¹

ADISSON LEAL²

RESUMO

O presente artigo apresenta horizontes educacionais da participação política, fundamentando-se em conceitos doutrinários e normativos que correlacionam definitivamente a ideia de democracia com a necessidade de educar para a democracia, mantendo o foco na participação política, na legitimidade do poder político e na adequação do processo eleitoral. Apresenta a Declaração de Nova Déli (2016) e a rede VoICE.NET como instrumentos de desenvolvimento adjetivo da participação política, mantendo-se o Brasil, por intermédio do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), presente e ativo no alinhamento com tais iniciativas, exportando reflexões e práticas e importando o conhecimento que pode ser contextualizado com a realidade brasileira.

Palavras-chave: Educação. Participação política. Processo eleitoral. Rede VoICE.NET. Declaração de Nova Déli.

¹ Diretor da Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (EJE/TSE). Mestre em Direito e Estado pela Universidade de Brasília e doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Professor.

² Assessor-chefe da EJE/TSE, mestre em Direito Constitucional, doutorando em Direito Civil pela Universidade de Lisboa e pesquisador visitante da Ludwig-Maximilians-Universität München (Alemanha).

ABSTRACT

This article presents educational horizons of political participation, based on doctrinaire and normative concepts, which decisively correlate the idea of democracy with the need to educate for democracy. It highlights the focus on political participation, the legitimacy of political power and the adequacy of the electoral process. It presents the Declaration of New Delhi (2016) and the VOICE.NET network as instruments for the adjective development of political participation. Also highlights that Brazil, through the Superior Electoral Court, has been present and active in matching such initiatives, exporting reflections and practices, and importing the knowledge that can be contextualized with the Brazilian reality.

Keywords: Education. Political participation. Electoral process. VOICE.NET Network. Declaration of New Delhi.

1 Horizontes educacionais da participação política

“A educação para a democracia é um dos principais requisitos práticos da própria democracia”, advertia Hans Kelsen em seu *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, já em 1920³. No entanto, a exigência do viés educacional da democracia tardou em protagonizar-se.

O primeiro grande marco normativo que geralmente vem à tona quando o assunto é educação política é a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)⁴, de 1948, que em seu artigo 21 preleciona: “Todos têm o direito de participar do governo de seu país, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos” (nº 1). Ademais, “a vontade do povo deve ser a base da autoridade do governo; isso deve ser expresso em eleições periódicas e genuínas com sufrágio universal e igual, realizadas por voto secreto ou processo equivalente que garanta a liberdade do voto” (nº 3).

Há, aqui, pelo menos três aspectos a destacar: i) o foco na participação política; ii) a legitimidade do poder político; e iii) a adequação do processo eleitoral.

A participação política está na base da própria noção de cidadania e da ideia de direitos políticos. Nesse sentido, José Afonso da Silva observa que cidadania “qualifica os participantes da vida do Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de participar do governo e direito de ser ouvido pela representação política.”⁵ Por seu turno, Gilmar Ferreira Mendes, referindo-se aos direitos políticos, destaca que “a expressão ampla refere-se ao direito de participação no processo político como um todo.”⁶ Temos, assim, termos de amplitude diversas: a cidadania como participação e os direitos políticos como instrumentos dessa participação, daí o próprio José Afonso da Silva

³ Hans Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, p. 30.

⁴ United Nations. Universal Declaration of Human Rights. Disponível em: <<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 349-350.

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, p. 739.

tratar dos direitos políticos como capítulo do amplo título dedicado ao *Direito de Cidadania*.

Dito isso, o essencial é compreender que, em se tratando de democracia, tudo gira em torno da participação política, consagrada como direito humano pela DUDH.

A legitimidade do poder político, por sua vez, coloca-se como consectário dessa participação. Ora, é com base na garantia de efetiva participação política do povo que se fecha a equação por trás da ideia de soberania popular, que vincula decisivamente *povo* e *Estado*. Aliás, essa é a fórmula contida no parágrafo único do art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, segundo o qual “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Alinha-se o dispositivo, destaque-se, ao teor da DUDH.

Quanto à adequação do processo eleitoral, tem-se um instrumento de consecução da soberania popular e, em última análise, de garantia da participação no processo político; trata-se de um instrumento de concretização do exercício da cidadania.

Contudo, no contexto da DUDH, é tênue a ligação entre participação política e educação; não parece possível afirmar que, em 1948, aquilo que se chamou de viés educacional da democracia fosse uma preocupação na cultura jurídico-política internacional. O artigo 26 da DUDH consagra a todos o direito à educação e, no que mais interessa, assevera: “[A] educação deve ser dirigida ao completo desenvolvimento da personalidade humana e ao fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais”. Como se pode perceber, a relação cinge-se tão somente ao fato de ser a participação política um direito humano e de estar a educação voltada para o fortalecimento do respeito aos direitos humanos. O relacionamento entre participação política e educação só se consolidaria bem mais à frente.

Nesse meio tempo, ainda no plano internacional, outro diploma de destaque é o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos,

de 1966, integrado à ordem jurídica brasileira apenas em 1992, por força do Decreto nº 592, de 6 de julho. O art. 25 do Pacto simplesmente reitera o teor da DUDH, consagrando os três aspectos referidos: o foco na participação política, a legitimidade do poder político e a adequação do processo eleitoral. Apesar de ser um diploma mais recente, o Pacto não caminha no sentido da explicitação e do estreitamento da relação entre participação política e educação.

A questão ganha destaque no âmbito do Conselho das Nações Unidas para os Direitos Humanos, hoje Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, que, em 1994, publicou *Human rights and elections: a handbook on the legal, technical and human rights aspects of elections (Direitos humanos e eleições: um guia sobre os aspectos legais, técnicos e de direitos humanos nas eleições)*.

Em uma perspectiva mais atual, que reafirma o protagonismo do viés educacional da democracia, cabe apontar para a Carta do Conselho da Europa sobre a Educação para a Cidadania Democrática e a Educação para os Direitos Humanos, que reconhece o importante papel desempenhado pela educação na promoção de valores como a democracia, os direitos humanos e o Estado de direito⁷.

Segundo esse documento, a educação para a cidadania

[...] engloba a educação, a formação, a sensibilização, a informação, as práticas e as atividades que visam, por meio da aquisição pelos aprendentes de conhecimentos e competências, da compreensão e do desenvolvimento das suas atitudes e dos seus comportamentos, capacitá-los para o exercício e a defesa dos direitos e deveres democráticos, para a valorização da diversidade e para o desempenho de um papel ativo na vida democrática, a fim de promover e proteger a democracia e o primado do direito.

Ainda nesse campo, o Parlamento europeu e o Conselho da União Europeia editaram recomendação sobre “as competências

⁷ Conselho da Europa. Carta do Conselho da Europa sobre a Educação para a Cidadania Democrática e a Educação para os Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ficheiros/edc_charter2_pt.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

essenciais para a aprendizagem ao longo da vida”, dentre as quais se destacam competências sociais e cívicas, que incluem

competências pessoais, interpessoais e interculturais, e abrangem todas as formas de comportamento que permitem ao indivíduo participar de forma eficaz e construtiva na vida social e laboral, em particular em sociedades cada vez mais heterogêneas, e resolver conflitos quando necessário⁸.

Essas linhas gerais revelam a relevância e a atualidade do tema, bem como a necessidade de iniciativas com potencial para modificar o *statu quo*, principalmente no que se refere ao desenvolvimento adjetivo da participação política.

2 Conferência Internacional sobre Educação do Eleitor para a Participação Inclusiva, Informada e Ética

Em setembro de 2016, o TSE recebeu um convite da Comissão Eleitoral da Índia para participar da Conferência Internacional sobre Educação do Eleitor para a Participação Inclusiva, Informada e Ética, que se realizou de 19 a 21 de outubro do mesmo ano em Nova Déli, Índia.

A Conferência consistiu em um encontro para reflexões e para o compartilhamento de experiências em torno da educação política no contexto internacional. Em um momento inicial, uma sessão plenária prestou-se a identificar problemas e desafios, a que se seguiram cinco sessões técnicas com painéis temáticos, nos quais foi franqueada aos países participantes a oportunidade de expor suas realidades e práticas. Os temas foram: i) alfabetização eleitoral na educação formal; ii) alfabetização eleitoral inclusiva pela educação informal; iii) fortalecimento da participação de categorias especiais de eleitores; iv) papel da tecnologia da informação e da comunicação para a educação do eleitor e *feedback*; e v) educação

⁸ Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, sobre as competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida (2006/962/CE). Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32006H0962>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

do eleitor para o voto informado e ético – do qual o Brasil participou como país expositor⁹.

Na conclusão do evento, duas importantes iniciativas foram adotadas: i) a aprovação da Declaração de Nova Déli; e ii) a constituição de uma rede mundial de educação política. Ambas as iniciativas merecem ser conhecidas pelo grande público.

Por isso, apresentam-se, ao fim deste artigo, o texto original e a versão traduzida da Declaração de Nova Déli sobre Educação do Eleitor para a Participação Inclusiva, Informada e Ética. Quanto à VoICE.NET, trata-se de uma rede voltada ao compartilhamento de experiências e de conhecimento em matéria de educação política, integrada pelo Brasil e outros 24 países – representados por seus órgãos de administração eleitoral (*Election Management Bodies – EMBs*)¹⁰ – e 5 instituições com reconhecida atuação em matéria de democracia. O foco da VoICE.NET é o desenvolvimento global da educação para a cidadania – “educação do eleitor”, na expressão usada pela rede –, por meio do compartilhamento de conhecimento, de recursos didáticos e de *expertise* no tema.

3 Perspectivas globais para o Brasil

A proposta da Declaração de Nova Déli e da VoICE.NET é ambiciosa. Pretende-se construir um patrimônio democrático comum, com base em experiências particulares com potencial de replicação, rumo à universalização das iniciativas, mas sem a perda das inúmeras particularidades existentes em um grupo de países tão heterogêneo.

⁹ Todo o registro da sessão plenária e das sessões técnicas está disponível no site da VoICE.NET: <<http://voicenet.in/vnpresentation.htm>>. Na exposição *Democracy and Citizenship in Everyday Life*, apresentam-se características da realidade sociopolítica brasileira e propõe-se uma filosofia de trabalho baseada no planejamento global e na execução local de ações, sob o raciocínio *think global, act local*. Sobre a participação do Brasil no evento: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Octubro/representante-da-eje-tse-participa-de-conferencia-na-india-sobre-educacao-do-eleitor>> e <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Octubro/na-india-diretor-da-eje-tse-fala-sobre-a-importancia-da-educacao-do-eleitor-para-um-voto-etico>>.

¹⁰ O Brasil é representado pelo diretor da EJE/TSE, na condição de secretário-membro.

O horizonte a conquistar é imenso, desafiam uma postura ativa e, acima de tudo, ousada.

O momento de instabilidade política vivenciado no Brasil traz consigo um negativo afastamento da sociedade quanto aos rumos do país, algo ainda mais evidente entre os jovens¹¹. Caminha-se, assim, na contramão da importância que se tem conferido ao papel do jovem na política. Como destacam Marta Lagos e Richard Rose, “nas novas democracias do mundo, o papel da juventude tem especial importância, e no mundo atual há mais democracias novas do que democracias estabelecidas.”¹²

Nesse sentido, merece destaque o fato de ainda existir um amplo espaço para o desenvolvimento da educação política de jovens, na medida em que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) assegura que os direitos humanos (com a dimensão política que aqui se tem destacado) devem constituir tema transversal obrigatório previsto nos Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (PCNEM) (art. 26, § 9º, da LDB) e que a preparação para o exercício da cidadania constitui finalidade do ensino médio (art. 35, II).

O PCNEM¹³ também ressalta o exercício da cidadania numa proposta pedagógica que “assuma o fato trivial de que a cidadania não é dever nem privilégio de uma área específica do currículo, nem deve ficar restrita a um projeto determinado”. Ademais, destaca que o “exercício de cidadania é testemunho que se inicia na convivência cotidiana e deve contaminar toda a organização curricular”.

É apenas um dos diversos nichos de atuação possíveis em matéria de educação para a cidadania.

¹¹ Entre outros indicadores que confirmam este dado, é sintomática a redução no número de alistamento eleitoral da população com idade de 16 e 17 anos (alistamento facultativo). Nas eleições municipais de 2012, o eleitorado com 16 anos representava 0,83% do total; o eleitorado com 17 anos representava 1,26%. Nas eleições de 2016, os eleitores com 16 e 17 anos de idade correspondiam, respectivamente, a 0,58% e 1,03% do eleitorado total.

¹² LAGOS, Marta; ROSE, Richard. *Young people in politics: a multi-continental survey*. Disponível em: <<http://archive.idea.int/df/99df/daniela-int3.html>>. Acesso em: 8 set. 2016.

¹³ BRASIL. Ministério da Educação. *Parâmetros curriculares nacionais - Ensino médio*. Portal MEC. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/blegais.pdf>>. Acesso em: 5 set. 2016.

O Brasil, por intermédio do TSE, tem se mantido presente e ativo na VoICE.NET, exportando reflexões e práticas e importando o conhecimento que pode ser aplicado, de modo contextualizado, à realidade brasileira. A propósito, um dos instrumentos desse fórum de compartilhamento de experiências é a revista *VoICE International*¹⁴, que caminha para o seu terceiro número, tendo explorado temas como o empoderamento do jovem eleitor, a participação política da mulher e a acessibilidade política. A publicação é o primeiro grande fruto da rede, na sequência da Conferência Internacional sobre Educação do Eleitor para a Participação Inclusiva, Informada e Ética e da Declaração de Nova Déli.

Há também que se destacar o alinhamento das ações da Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (EJE/TSE) com o teor da Declaração, orientadas por seu plano diretor¹⁵. Considerando os eixos de atuação da EJE/TSE, há consenso no sentido de que o momento político vivenciado no Brasil é bastante propício para o desenvolvimento da educação para a cidadania. A propósito, o Programa Eleitor do Futuro, desenvolvido no âmbito de todas as escolas judiciárias eleitorais do Brasil, foi destaque no *International Seminar on Strategies for Empowering Young and Future Voters* (Seminário Internacional sobre Estratégias de Empoderamento de Jovens e Futuros Eleitores), ocorrido em 24 de janeiro de 2017, também em Nova Déli. As informações sobre o programa, enviadas pela EJE/TSE, integraram o material didático do evento¹⁶.

Essa postura ativa em relação ao eixo de fortalecimento da cidadania é visível em toda a rede de EJEs.

Enfim, a educação para a cidadania vive hoje o maior protagonismo internacional de sua história. E, de forma convergente, o tema também deve impor-se no contexto brasileiro, de modo que convenções, conferências e declarações se revertam em efetivo aprimoramento da democracia brasileira.

¹⁴ Disponível em: <<http://voicenet.in/voiceinternational.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

¹⁵ Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-plano-diretor-2016-2018>>.

¹⁶ Disponível em: <http://voicenet.in/data/READER_JAN.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2017.

Referências

BRASIL. Ministério da Educação. *Parâmetros curriculares nacionais*. Portal MEC. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/blegais.pdf>>. Acesso em: 5 set. 2016.

CONSELHO DA EUROPA. *Carta do Conselho da Europa sobre a Educação para a Cidadania Democrática e a Educação para os Direitos Humanos*. Disponível em: <http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ficheiros/edc_charter2_pt.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

KELSEN, Hans. *Vom wesen und wert der demokratie*. Tübingen: Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1920.

LAGOS, Marta; ROSE, Richard. *Young people in politics: a multi-continental survey*. Disponível em: <<http://archive.idea.int/df/99df/daniela-int3.html>>. Acesso em: 8 set. 2016.

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

QUINTAS, Fábio. *Democracy and citizenship in everyday life*. Palestra. Disponível em: <<http://voicenet.in/PPT/session5/BRAZIL.pdf>>. e <<https://www.youtube.com/watch?v=8XzdJfNKDDA&t=37s>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

RECOMENDAÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 18 de Dezembro de 2006 sobre as competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida (2006/962/CE). Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32006H0962>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

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

UNITED NATIONS. *Universal Declaration of Human Rights*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

VOICE.NET. *New Delhi Declaration on Voter Education for Inclusive, Informed and Ethical Participation*. Disponível em: <http://voicenet.in/PPT/New_Delhi_Declaration.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

TEXTO ORIGINAL

NEW DELHI DECLARATION ON VOTER EDUCATION FOR INCLUSIVE, INFORMED AND ETHICAL PARTICIPATION

THE CONTEXT

Regular and periodic elections are one of the critical features of a democratic polity and free and fair elections are critical to the legitimacy of the democratic governments. A voter is the central figure in ELECTORAL democracy. For electors, to choose their representatives through the ballot, it is essential that they are fully aware of all the processes and procedures of the electoral process and are confident of making informed and ethical ballot decisions. In this context, voter education is of tremendous significance and important to voters, election management bodies, contestants and other stakeholders. And this is what forms the basis for voter education and its generic macro sphere that is civic education.

The way we vote has changed significantly with the advent of 21st century. Internet and web based voter awareness and educational resources, citizen especially youth engagement through new media, social media have become an integral part of the electoral process.

International electoral standards emanate from the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) and International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and other Universal Instruments of Inclusion and Equality. The United Nations Centre for Human Rights

in its Handbook on Human Rights and Elections (1994) has spelt out the following guiding principles for voter education:

Public Information and Voter Education

124. Funding and administration should be provided for objective, non-partisan voter education and information campaigns. Such education is especially critical for populations with little or no experience with democratic elections. The public should be well informed as to where, when and how to vote, as well as why voting is important. They must be confident in the integrity of the process and their right to participate in it.

125. Literature should be widely available and should be published in the various national languages to help ensure the meaningful participation of all eligible voters. Multimedia methods should be employed to provide effective civic education to people with various levels of literacy. Voter education campaigns should extend throughout the territory of the country, including to rural and outlying areas.

Different countries have approached the subject of Voter Education as per their requirements, subject to their constitution and provisions of law and to the guidance under the international standards. There is tremendous scope for sharing experiences and learnings from the international experience.

The Election Commission of India in collaboration with the UNDP organized an International Conference on 'Voter Education for Inclusive, Informed and Ethical participation' on 19-21 October, 2016 at New Delhi. Dignitaries from the EMB's of 18 Countries besides the International Organizations and the Experts (List at Annex) have held comprehensive interaction on their experiences, emerging issues and challenges in the realm of Voter Education.

The Conference adopt the following guiding principles on voter education for inclusive, informed and ethical voting.

THE RESOLVE

Recognising the fact that voter is the central actor in democratic election and voters' participation in the electoral processes is integral to the successful running of any democracy,

Acknowledging that greater awareness among eligible population does not necessarily convert into enhanced participation and that the answer lies in quality Voters' education,

Emphasising that quality Voters' education is the most appropriate way to improve participation in a democracy compared to any other alternative,

Recalling that several countries in-fact have voters' education explicitly specified as part of their constitutional mandate,

Appreciating that the EMBs and countries have approached the subject of Voter Education as per requirement subject to their constitution and laws and guidance under the international standards,

Taking note of the fundamentals of the connect between Democracy and Voter education, and the rich experience sharing through three day Conference on Voter Education for Inclusive, Informed and Ethical participation' held on 19-21 October, 2016 at New Delhi, this August Body unanimously endorses following guiding principles for EMBs as the Conference Resolution.

1. Address the issues of participation deficit and endeavour to enhance both quantitative and qualitative participation.
2. Endeavour to formulate systematic, strategic, structured and universal voter awareness and education as per the needs of the voters and communities and develop effective outreach to maximize the comfortable, confident informed and ethical participation.
3. Engage with governments in introducing voter education in school and college curricula as electoral literacy in primary education goes a long way towards cultivating youth that are well-prepared, well-informed and responsible voters and citizens; Best practices from various countries can be adapted.
4. Educate the electorate not covered by the formal educational system or cut-off from the mainstream due to various reasons under the ambit of focused informal voter education.

5. Impart inclusive voter education through specific and targeted interventions aimed at removing gaps in gender, youth and marginalized segments of society.

6. Collaborate to produce voter education in accessible formats and develop inclusive materials that feature citizens with all types of disabilities.

7. Enhance transparency in the electoral process to provide relevant information related to the candidate to enable people to make informed choice.

8. Ensure that voters are able to vote freely for the representatives and parties of their choice and are not unduly influenced by any kind of inducement.

9. Enhance the reach and effectiveness of voter education programs through innovation and use of technologies accessible to people with different levels of literacy background and with disabilities.

10. Promote cooperation and partnerships with civil society organizations, media and other relevant entities in designing, developing and implementing effective voter education programmes.

11. Endeavour sufficient financial and human resource for Voter Education.

12. To share experiences, ideas and knowledge resources under a global Knowledge Network on Voter Education with Election Management Bodies, Institutes engaged with democracy and elections, and individual experts.

PARTICIPATING DIGNITARIES FROM

i. Independent Election Commission of Afghanistan

ii. Australian Electoral Commission

- iii. Superior Electoral Court of Brazil
- iv. Elections Canada
- v. Fijian Elections Office
- vi. Central Election Commission of Georgia
- vii. Election Commission of India
- viii. General Election Commission of the Republic of Indonesia
- ix. Independent High Electoral Commission of Iraq
- x. Independent Electoral and Boundaries Commission Kenya
- xi. Independent Electoral Commission Lesotho
- xii. Election Commission Malaysia
- xiii. Election Commission of Maldives
- xiv. Electoral Commissioner of Mauritius
- xv. Instituto Nacional Electoral Mexico
- xvi. Union Election Commission of Myanmar
- xvii. Election Commission of Nepal
- xviii. Electoral Commission of Namibia
- xix. Election Commission of Pakistan
- xx. Commission on Elections, Philippines

- xxi. Election Commission of Sri Lanka
- xxii. Office of the Election Commission of Thailand
- xxiii. High Independent Election Commission of Tunisia
- xxiv. Electoral Commission of Uganda
- xxv. U.S. Election Assistance Commission
- xxvi. UNDP
- xxvii. IFES
- xxviii. International IDEA
- xxix. Malaysian Commonwealth Studies Centre
- xxx. University of Haifa

TEXTO TRADUZIDO

DECLARAÇÃO DE NOVA DÉLI SOBRE EDUCAÇÃO DO ELEITOR PARA A PARTICIPAÇÃO INCLUSIVA, INFORMADA E ÉTICA

O CONTEXTO

Eleições periódicas e regulares são uma das características indispensáveis de um sistema democrático, e eleições livres e justas são indispensáveis para a legitimidade de governos democráticos. O eleitor é a figura central na democracia eleitoral. Ao escolher seus representantes por meio da urna, é essencial que ele esteja completamente consciente de todos os processos e procedimentos

do processo eleitoral e confiante de estar bem informado e votando eticamente. Nesse contexto, a educação do eleitor tem imenso significado e importância para os eleitores, órgãos de administração, candidatos e outros interessados. E é isso que forma a base para a educação do eleitor e para a sua macroesfera genérica que é a educação cívica.

O modo como votamos mudou significativamente com o advento do século XXI. A conscientização do eleitor baseada na Internet e em recursos educacionais *on-line*, e especialmente o engajamento da juventude por meio de novas mídias, redes sociais, tornou-se parte do processo eleitoral.

Os padrões eleitorais internacionais emanam da Declaração de Direitos Humanos, da Convenção Internacional de Direitos Cívicos e Políticos e de outros instrumentos universais de inclusão e igualdade. Em seu manual sobre direitos humanos e eleições (1994), o Conselho das Nações Unidas para os Direitos Humanos especificou os seguintes princípios orientadores para a educação do eleitor:

Informação Pública e Educação do Eleitor

124. O financiamento e o gerenciamento devem voltar-se para campanhas objetivas e apartidárias para a informação e a educação do eleitor. Tal educação é especialmente crítica para populações com pouca ou nenhuma experiência com eleições democráticas. O público deve ser bem informado sobre onde, quando e como votar, assim como por que votar é importante. As pessoas devem estar confiantes na integridade do processo e em seu direito de participar dele.

125. Material didático deve estar amplamente disponível e deve ser publicado em diversos idiomas para ajudar a garantir a participação significativa de todos os eleitores aptos. Métodos multimídia devem ser empregados para fornecer efetiva educação cívica às pessoas com diversos níveis educacionais. Campanhas de educação do eleitor devem se estender por todo o território do país, incluindo áreas rurais e remotas.

Países diferentes abordaram o tema da educação do eleitor pelo prisma de suas exigências, sujeitando-se às suas constituições e previsões legais e aos padrões internacionais. Há um espaço

tremendo para compartilhar experiências e aprendizados por meio da experiência internacional.

A Comissão Eleitoral da Índia, em colaboração com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, organizou a Conferência Internacional sobre Educação do Eleitor para a Participação Inclusiva, Informada e Ética, de 19 a 21 de outubro de 2016, em Nova Déli. Dignitários de órgãos de administração eleitoral de 18 países, além de organizações internacionais e de especialistas (lista anexa) empreenderam uma interação sobre suas experiências, aflorando problemas e desafios no domínio da educação do eleitor.

A conferência adota os seguintes princípios orientadores sobre educação para o voto inclusivo, informado e ético.

A RESOLUÇÃO

Reconhecendo o fato de que o eleitor é o ator central na eleição democrática e que a sua participação no processo eleitoral é integral para o desenvolvimento exitoso de qualquer democracia,

Admitindo que o maior estado de consciência da população apta a votar não se converte necessariamente em aumento da participação e que este resultado depende da educação do eleitor,

Enfatizando que a qualidade da educação do eleitor é o modo mais apropriado de melhorar a participação em uma democracia, comparado com qualquer outra alternativa,

Recordando que diversos países, de fato, têm a educação do eleitor expressamente prevista como parte de suas atribuições constitucionais,

Valorizando que os países e seus órgãos de administração eleitoral abordaram a educação do eleitor sob o prisma de suas constituições e leis e de orientações segundo padrões internacionais,

Observando os fundamentos da conexão entre democracia e educação do eleitor e a rica experiência compartilhada ao longo

dos três dias da Conferência sobre Educação do Eleitor para a Participação Inclusiva, Informada e Ética, ocorrida de 19 a 21 de outubro de 2016 em Nova Déli, este ilustre órgão aprova, por unanimidade, os seguintes princípios orientadores para os órgãos de administração eleitoral, como resolução da Conferência.

1. Solucionar os problemas de déficit de participação e esforçar-se no sentido de melhorar a participação tanto quantitativa quanto qualitativamente.

2. Esforçar-se no sentido de desenvolver, de forma sistemática, estratégica, estruturada e universal, a conscientização e educação do eleitor, de acordo com as suas necessidades e de suas comunidades, e desenvolver o efetivo alcance para maximizar a participação confortável, confiante, informada e ética.

3. Engajar-se com governos para a introdução da educação do eleitor nos currículos escolares como alfabetização eleitoral na educação primária é um grande passo no sentido de cultivar uma juventude composta de eleitores e cidadãos bem preparados e bem informados; as melhores práticas de vários países podem ser adaptadas.

4. Educar, no âmbito da educação informal do eleitor, o eleitorado não contemplado pelo sistema de educação formal ou apartado do sistema vigente por diversas razões.

5. Disseminar a educação informal do eleitor por meio de intervenções específicas e dirigidas com vistas a remover diferenças de gênero na juventude e em segmentos marginalizados da sociedade.

6. Colaborar para que se produza a educação do eleitor em formatos acessíveis e desenvolver materiais inclusivos que sirvam a cidadãos com todos os tipos de deficiência.

7. Aumentar a transparência do processo eleitoral, proporcionando informações relevantes relacionadas ao candidato, para habilitar o povo a realizar escolhas conscientes.

8. Garantir que eleitores estejam aptos a votar livremente em representantes e partidos de sua escolha e que não sejam indevidamente influenciados por qualquer tipo de indução.

9. Aumentar o alcance e a efetividade de programas de educação do eleitor por meio da inovação e do uso de tecnologias acessíveis a pessoas de diferentes níveis educacionais e com deficiências.

10. Promover a cooperação e parcerias com organizações da sociedade civil, com a imprensa e com outras entidades relevantes para a concepção, o desenvolvimento e a efetiva implementação de programas de educação do eleitor.

11. Empenhar recursos financeiros e humanos suficientes para a educação do eleitor.

12. Compartilhar experiências, ideias e conhecimentos a partir de uma rede mundial de conhecimento composta de órgãos de administração eleitoral, institutos engajados com a democracia e com as eleições e de indivíduos com *expertise*.

ÓRGÃOS PARTICIPANTES

i. Comissão Eleitoral Independente do Afeganistão

ii. Comissão Eleitoral Australiana

iii. Tribunal Superior Eleitoral do Brasil

iv. Eleições do Canadá

v. Gabinete de Eleições de Fiji

vi. Comissão Central Eleitoral da Geórgia

vii. Comissão Eleitoral da Índia

- viii. Comissão Geral Eleitoral da República da Indonésia
- ix. Alta Comissão Eleitoral Independente do Iraque
- x. Comissão Eleitoral e de Fronteiras do Quênia
- xi. Comissão Eleitoral Independente de Lesotho
- xii. Comissão Eleitoral da Malásia
- xiii. Comissão Eleitoral das Maldivas
- xiv. Comissário Eleitoral das Ilhas Maurício
- xv. Instituto Nacional Eleitoral do México
- xvi. Comissão União Eleitoral de Miamar
- xvii. Comissão Eleitoral do Nepal
- xviii. Comissão Eleitoral da Namíbia
- xix. Comissão Eleitoral do Paquistão
- xx. Comissão para Eleições, Filipinas
- xxi. Comissão Eleitoral do Sri Lanka
- xxii. Gabinete da Comissão Eleitoral da Tailândia
- xxiii. Alta Comissão Eleitoral Independente da Tunísia
- xxiv. Comissão Eleitoral de Uganda
- xxv. Comissão de Assistência Eleitoral dos Estados Unidos da América

xxvi. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

xxvii. Fundação Internacional para Sistemas Eleitorais

xxviii. Instituto para a Democracia e Assistência Eleitoral

xxix. Centro de Estudos da Comunidade da Malásia

xxx. Universidade de Haifa

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 (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.

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/m² (capa)
e papel AP 75g/m² (miolo).

A revista *Estudos Eleitorais* é apresentada ao leitor em seu segundo 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.



ISSN 1414-5146



9 771414 514001