

# ESTUDOS ELEITORAIS

---

VOLUME 12 – NÚMERO 3  
SETEMBRO/DEZEMBRO 2017  
BRASÍLIA – 2018



**EJE**  
Escola Judiciária Eleitoral  
Tribunal Superior Eleitoral

# ESTUDOS **ELEITORAIS**

---

VOLUME 12 – NÚMERO 3  
SETEMBRO/DEZEMBRO 2017  
BRASÍLIA – 2018

© **2018 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  
Brasília/DF – 70070-600  
Telefone: (61) 3030-9225

**Secretário-Geral da Presidência**

Carlos Eduardo Frazão do Amaral

**Diretor da EJE**

Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto

**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: Edileide Rodrigues, Fernanda Gomes, Karla Santos (estagiária), Manuela Marla, Thatiane Teles 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 Luiz Fux

**Vice-Presidente**

Ministra Rosa Weber

**Ministros**

Ministro Luís Roberto Barroso

Ministro Napoleão Nunes Maia Filho

Ministro Jorge Mussi

Ministro Admar Gonzaga

Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto

**Procuradora-Geral Eleitoral**

Raquel Dodge

## **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**

Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto

### **Assessor-Chefe**

Leonardo Campos Soares da Fonseca

### **Servidores**

Ana Karina de Souza Castro  
Fernanda de Carvalho Lage  
Geraldo Campetti Sobrinho  
Juarez Machado Júnior  
Silvana Maria do Amaral Bobroff

### **Colaboradores**

Caroline Sant' Ana Delfino  
Cristiane Sampaio de Oliveira  
Keylla Cristina de Oliveira Ferreira

---

# SUMÁRIO

<b>Apresentação</b>	7
<b>Estudos eleitorais</b>	
Justiça Eleitoral no processo de redemocratização no Brasil MARIA TEREZA SADEK	11
O novo conceito de propaganda eleitoral antecipada: uma leitura à luz dos princípios da liberdade e da legalidade ANNA PAULA OLIVEIRA MENDES	23
Candidatura independente no Brasil: uma proposta de aplicabilidade ao âmbito local para o cargo de vereador BRUNO FERREIRA DE OLIVEIRA	51
O princípio da intervenção mínima como critério de controle de constitucionalidade dos crimes eleitorais – estudo de caso do art. 299 do Código Eleitoral CASSIANA LOPES VIANA	73
O recurso contra expedição de diploma e a relativização do princípio da unicidade da chapa: uma análise à luz da suspensão dos direitos políticos JAMILLY IZABELA DE BRITO SILVA JOÃO DE JESUS ABDALA SIMÕES	99
Os custos com as campanhas eleitorais à luz da reforma eleitoral de 2015 (Lei nº 13.165/2015) WILLIAN SILVA DIAS MURILO BRAZ VIEIRA	121
<b>Estudos eleitorais na história</b>	
Como o curso histórico daria razão a Assis Brasil (1858-1938) ANTONIO PAIM	147
Assis Brasil e o voto WALTER COSTA PORTO	159
<b>Estudos eleitorais no mundo</b>	
Reconceituando o populismo: construindo um conceito multifacetado mais estrito DAVIDE VITTORI	217
<b>Normas para publicação</b>	255



---

# APRESENTAÇÃO

É crescente a preocupação social quanto aos rumos políticos do país ao longo do ano eleitoral que se inicia. O cenário de incertezas quanto a partidos, candidatos e projetos de governo não pode paralisar o debate democrático. Muito pelo contrário; é principalmente em períodos de instabilidade que uma reflexão ponderada se impõe. Nesse sentido, o debate acadêmico é de suma importância.

Inaugurando o presente número, a professora Maria Tereza Sadek traz *Justiça Eleitoral no processo de redemocratização no Brasil*, em que confidencia ter sido a Justiça Eleitoral o seu primeiro elo de aproximação com o Poder Judiciário. No artigo, extraído de palestra proferida no VII Encontro Nacional das Escolas Judiciárias Eleitorais, realizado em agosto de 2017, no Tribunal Superior Eleitoral, a autora destaca a fundamental contribuição dessa Justiça especializada no processo histórico democrático brasileiro, importância que se sobrepõe em momentos de instabilidade política, como o de redemocratização do Brasil.

Na sequência, têm-se *O novo conceito de propaganda eleitoral antecipada: uma leitura à luz dos princípios da liberdade e da legalidade*, de Anna Paula Oliveira Mendes, e *Candidatura independente no Brasil: uma proposta de aplicabilidade ao âmbito local para o cargo de vereador*, de Bruno Ferreira de Oliveira, ambos tratam sobre dois temas em franca discussão. Finalizam a seção *Estudos eleitorais* os artigos *O princípio da intervenção mínima como critério de controle de constitucionalidade dos crimes eleitorais – estudos de caso do art. 299 do Código Eleitoral*, de Cassiana Lopes Viana, *O recurso contra expedição de diploma e a relativização do princípio da unicidade da chapa: uma análise à luz da suspensão dos direitos políticos*, de Jamilly Izabela de Brito Silva e João de Jesus Abdala Simões, e *Os custos com as campanhas eleitorais à luz da reforma eleitoral de 2015 (Lei nº 13.165/2015)*, de Willian Silva Dias e Murilo Braz Vieira.

Merece destaque a seção *Estudos eleitorais na história*, que traz dois artigos de renomados autores brasileiros para homenagear a figura de Joaquim Francisco de Assis Brasil (1857-1938) ou, simplesmente, Assis Brasil. O eminente gaúcho construiu uma invejável trajetória política, tendo sido deputado constituinte em 1890, governador do Rio Grande do Sul e ministro de Estado da Agricultura no governo Getúlio Vargas, entre outros relevantes postos políticos. Também é conhecido por sua atuação como embaixador brasileiro, destacando-se o fato de ter firmado, juntamente com José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, o Tratado de Petrópolis, condutor da permuta de territórios que integrou ao Brasil o território hoje ocupado pelo Estado do Acre. Assis Brasil tornou-se referência não apenas pela citada trajetória política, como também por suas contribuições em matéria de Direito Eleitoral, tendo se debruçado sobre as obras de renomados autores estrangeiros, com destaque para Carl Andrae e Thomas Hare. Não por acaso, Assis Brasil empresta seu nome à Ordem do Mérito do Tribunal Superior Eleitoral, instituída pela Resolução-TSE nº 23.434, de 16 de dezembro de 2014.

Com toda a propriedade devida, conduzem essa merecida homenagem os professores Antonio Paim, com *Como o curso histórico daria razão a Assis Brasil (1858-1938)*, e Walter Costa Porto, com *Assis Brasil e o voto*.

Encerrando este número, na seção *Estudos eleitorais no mundo*, é trazido ao leitor o artigo *Reconceituando o populismo: construindo um conceito multifacetado mais estrito*, de Davide Vittori, originariamente publicado em inglês na *Revista Española de Ciencia Política* (ISSN 2173-9878).

Com mais este número da *Estudos Eleitorais*, a Escola Judiciária Eleitoral reafirma o seu compromisso com o fortalecimento da democracia brasileira por meio da produção científica de alta qualidade, que propicia o debate científico e, portanto, desapaixonado sobre os temas mais relevantes da atualidade. Esse é o espírito desta publicação, que encerra o 12º ano de sua existência.

Ótima leitura a todos.

Professor Fabio Lima Quintas

Diretor da EJE/TSE (de junho de 2016 a fevereiro de 2018)

ESTUDOS ELEITORAIS

# JUSTIÇA ELEITORAL NO PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL

MARIA TEREZA SADEK





# JUSTIÇA ELEITORAL NO PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL

## ELECTORAL JUSTICE IN THE REDEMOCRATIZATION PROCESS IN BRAZIL

MARIA TEREZA SADEK<sup>1</sup>

### RESUMO

Neste artigo, afirma-se que a Justiça Eleitoral é um divisor de águas na história político-brasileira, pois há um período *antes* e um *depois* da existência dessa Justiça especializada, ressaltando que o processo eleitoral é critério-base para a democracia quando o sistema assume o caráter pluralista e aberto. Lembra-se que um regime é qualificado como democrático se propiciar eleições competitivas e garantir o resultado do pleito como expressão fiel da vontade do eleitor. Quando a classe política discute uma reforma político-partidária cujo futuro é desconhecido, o papel da Justiça Eleitoral se torna ainda mais importante. Conclui-se que, desde os anos 30 do século XX, ela se constitui ator político relevante e desempenha papel crucial no cenário político, bem como na busca de aumentar os graus da democracia brasileira.

**Palavras-chave:** Justiça Eleitoral. Democracia. Eleições. Redemocratização. Brasil.

### ABSTRACT

This article affirms that the Electoral Justice is a watershed in Brazilian-political history, since there is a period before and after the existence of this specialized justice, emphasizing that the electoral process is the basic criterion for democracy when the system assumes the pluralist and open. It reminds that a regime is qualified

<sup>1</sup> Professora doutora aposentada do DCP/USP, possui graduação em Ciências Sociais pela PUC/SP (1969), mestrado em Ciências Sociais pela PUC/SP (1977), doutorado em Ciência Política pela USP (1984) e pós-doutorado na Universidade da Califórnia (1989), na Universidade de Londres (1991 e 1994), na USP (1994).

as democratic if it provides competitive elections and guarantee the result of the election as a faithful expression of the will of the elector. When the political class discusses a political-party reform whose future is unknown, the role of the Electoral Court becomes even more important. It concludes that, since the 30s of the twentieth century, it is a relevant political actor and plays a crucial role in the political scenario, as well as in the quest to increase the degrees of Brazilian democracy.

**Keywords:** Electoral Justice. Democracy. Elections. Redemocratization. Brazil.

Pesquisei a Justiça Eleitoral há precisamente 22 anos; sou uma cientista política - sem formação em Direito - e minha fascinação pelo Judiciário partiu dela. Como professora universitária, a cada pleito costumava fazer uma reflexão sobre o que havia acontecido: quem era o vencedor, como eram o seu partido e a sua base social, a ocorrência de eventuais conflitos, quais eram as regras e por que elas mudavam e os militares faziam tanto esforço para que os partidos da situação vencessem. Em determinado ano eleitoral, meu orientador me pediu que estudasse essa Justiça especializada. Confesso que não sabia nada a respeito do Poder Judiciário. Era tamanha a minha ignorância que havia até certo preconceito, já que, para alguém de uma geração de esquerda, a Justiça era mera superestrutura; não significava *nada*, pois estava “a serviço do poder dominante”. Nas faculdades, nada era ensinado sobre isso.

Então eu comecei a estudá-la. Pessoas com formação em Direito valorizam todas as questões legais. Dada a minha formação, eu valorizo o poder. Como se dá a inter-relação entre os diferentes atores políticos? Como eles conseguem, de alguma forma, ter relação pacífica e não baseada apenas na força? Como as sociedades conseguem essa convivência? Com base em que regras ela é possível? O que significa Estado de direito? Para nós, é muito mais do que dizer que é respeito à lei; é dizer que é possível se pensar numa sociedade republicana, cujos valores são compartilhados.

A Justiça Eleitoral é um divisor de águas na história política brasileira, pois há um período *antes* da sua existência e um *depois*. Vejamos: muita gente diz que democracia significa eleição - portanto, se o povo vota, é democracia -, e tal premissa não é verdadeira. Há muitos países que têm eleições, como a Venezuela, que acabou de formar uma nova assembleia constituinte. Então, a eleição é básica, mas é insuficiente para a existência da democracia. Nem todo pleito é visto como critério para que se defina um regime como democrático. Há alguns que são meras farsas. Há eleições manipuladas, feitas na República Velha, ou seja, como no nosso primeiro período republicano: a bico de pena - em que a mesa eleitoral é que diz quem vota e quem não vota. A eleição, portanto, é fundamental, mas não é tudo. Para isso, fazem-se necessários alguns requisitos. Sozinha, ela não faz nem transforma um regime em democrático, mas sem ela não há democracia. Porém, é preciso

pensar: que tipo de pleito; de que forma é controlado; qual é o tipo de participação; quais são as regras?

Existe uma ilustração que mostra os votos de um eleitor tornando-se lixo. Então, para que o processo eleitoral seja, de fato, critério-base para a democracia, o sistema deve ser pluralista e aberto. O que seria um sistema pluralista? Faço aqui um contraponto: no México, havia único partido, o PRI<sup>2</sup>, que ganhava eleições por décadas seguidas. O sistema não era pluralista, pois os resultados beiravam os 90% para o partido majoritário, que era também o único. Embora houvesse um processo eleitoral, ele não consistia no que chamo de pluralista e aberto, e é preciso que haja a possibilidade de diferentes propostas competirem entre si – ser aberto significa ter o direito da existência de regras que não sejam predeterminadas, no sentido de favorecerem um grupo em detrimento dos demais.

Há uma premissa básica que define a democracia: é o sistema político em que as normas são previsíveis – pois eu as conheço –, mas cujo resultado não é. Quando o resultado é previsível, uma regra do jogo é alterada, e se eu tenho regras que definem um vencedor, a eleição é uma farsa. Se as normas são conhecidas e estáveis (não sabemos quem é o vencedor), caminhamos para um regime mais democrático. Dessa maneira, o pleito é um elemento decisivo no processo político: o resultado da eleição é que dirá quem será o grupo dirigente e quais serão aqueles que deverão impor novas políticas para uma sociedade como um todo.

Para isso, faz-se necessária a plena liberdade de eleger e de ser eleito. Na Ciência Política, acredita-se que a democracia não é um sistema findo, terminado – pelo contrário, há que se admitirem *graus* de democracia. Um país ou um regime sempre pode ser mais democrático do que é, com base em dois critérios fundamentais: o grau de competição e o grau de participação e de inclusão. Em um sistema pouco inclusivo, como no do Brasil dos anos 1970, o grau de democracia também era baixo. Como se dá a participação? É aberta? Admite a pluralidade? Se há apenas dois partidos, a participação é limitada. Nos anos 70, houve eleições; no entanto, os

<sup>2</sup> Partido Revolucionário Institucional – aquele que governou por mais tempo na América Latina (1929-1989).

graus de competitividade eram insuficientes, ainda que a inclusão tenha crescido.

A democracia é um tema complexo. É impossível defini-la como se fazia no passado: um governo “do povo, pelo povo e para o povo”. Isso não significa *nada*. Alguns teóricos afirmam que apenas a forma direta funciona – estão fora do esquadro da sociedade de massas, que não admite esse tipo de participação. A democracia prevalecente a partir do século XIX era representativa, que precisa de partidos e do confronto de ideias – sobretudo a de que os projetos são diferentes. Portanto, insisto: temos *graus* de democracia.

O quadro até agora apresentado é abstrato; foquemos no Brasil. Pouquíssimos países no mundo têm tradição eleitoral tão antiga e constante quanto o Brasil. Os países latino-americanos em que foram implantados regimes ditatoriais cancelaram seus processos eleitorais. O Brasil, por sua vez, não o anulou. Isso permite uma singularidade absolutamente significativa no confronto com os demais partidos latino-americanos e, ainda, com outros sobre os quais foram impostos regimes ditatoriais, como Grécia, Espanha e Portugal. Em todos esses países, o primeiro ato da classe dirigente foi suspender o processo eleitoral. No Brasil, ao contrário, sempre houve eleições. Ainda que não fossem competitivas, a prática eleitoral não se extinguiu: é quase tão antiga quanto o próprio país.

Tivemos eleições durante o período colonial – assim que os portugueses se estabeleceram e se organizaram no Brasil. Isso ocorreu para vários postos públicos: vereadores, juízes ordinários, procuradores, tesoureiros, escrivães. Quem é que participava? Homens brancos, livres e abastados, dentro dos critérios da época, mas o questionamento é: tratava-se de uma democracia? Não, mas era um regime político que admitia o processo eleitoral. Essa longa tradição de eletividade não evidencia a existência de inclusão, ou seja, de um eleitorado numeroso, que representasse um percentual significativo do total da população. Eleições competitivas são básicas para que um regime seja qualificado como democrático.

Outro critério básico é que o resultado da eleição seja a expressão fiel da vontade do eleitor. Em um pleito a bico de pena,

cujos resultados são falseados, não se tem a eleição como critério fundamental. Apesar de se ter um eleitorado restrito, o pleito era um jogo de cartas marcadas. A ideia do processo político é muito incorporada na história política brasileira; no entanto, observa-se que, na história do Brasil Colônia, Império e Primeira República, que havia eleições com cartas marcadas e eleitorado restrito, este recrutado com base no critério censitário. Durante o Império e a República já não era censitário, porém só podia votar quem era alfabetizado – a maior parte da população era excluída.

De todo modo, a Justiça Eleitoral aparece, em 1932, como consequência de uma luta político-ideológica para que os resultados das eleições e o credenciamento do eleitorado e dos eleitos pudesse ser visto como limpo e real. Essa Justiça especializada tem papel fundamental na história política brasileira. As oligarquias eram extremamente conflituosas entre si. Como se resolve essa disputa? Definitivamente não pela força, o que levaria a guerras civis permanentes. A resposta era a existência de um órgão independente das forças políticas em disputa, neutro, capaz de ser aceito pelas oligarquias que competiam entre si. Recorreu-se, portanto, ao Poder Judiciário.

Tal solução estratégica não foi adotada em todos os países: não foi acolhida pelo modelo europeu ou pelo norte-americano, ambos modelos de democracias já estabilizadas. O procedimento brasileiro é resultado do embate político das forças em disputa naquele momento, uma solução aceitável. Não havia um ou outro grupo no controle, pois existia um órgão que se colocava neutro. Tem-se, então, a Justiça Eleitoral: uma força equidistante das forças político-partidárias e detentora da jurisdição sobre os eleitores, sobre os candidatos e sobre aqueles que foram eleitos. A solução foi, então, encontrada.

A atuação dessa Justiça especializada vai desde a inscrição até a proclamação e o julgamento dos resultados. Ainda há uma peculiaridade muito significativa: nós, brasileiros, apresentamos um pouco do que Nelson Rodrigues chamou de «complexo de vira-lata»: sempre acreditamos que a nossa situação é pior do que a dos outros. O meu otimismo vem da existência de uma instituição

como a Justiça Eleitoral. Existem problemas? Muitos. É criticada? É, por vários. No entanto, qualifica o Brasil muito mais positiva que negativamente. Aliás, pode-se até dizer o seguinte: se observada a história de violência política no Brasil, nota-se que a Justiça Eleitoral tem papel preponderante, já que sua existência fez com que os graus de violência diminuíssem bastante. Era muito comum, sobretudo em cidades pequenas, capangas de candidatos matarem adversários ou lideranças de adversários.

Recomendo a obra de um grande presidente do Supremo, Victor Nunes Leal, intitulada *Coronelismo, enxada e voto*. Acredito que todos deveriam ler, porque é um livro extraordinário para discutir não apenas a importância da Justiça Eleitoral, como também os conflitos entre os vários grupos políticos existentes no Brasil.

Por que afirmo que o papel dessa Justiça especializada é tão relevante e me torna otimista em relação a algumas instituições? Ela foi criada em 1932; deixou de existir em 1937, com o golpe de Estado (de 1937 a 1945, existia *na geladeira*), mas foi reativada em 1945, e daí exerceu suas funções até 1964 - e até 1966, ainda havia pluripartidarismo. Quando isto também teve fim, a Justiça Eleitoral continuou funcionando. No começo, com as muitas alterações nas regras, a Arena (então partido do governo) ganhava continuamente as eleições, mas foi graças à Justiça Eleitoral e à fidedignidade no que estava depositado nas urnas que a abertura começou no Brasil.

Em 1974, em pleno regime militar, o partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB) venceu as eleições para o Senado em 16 capitais. Isso é absolutamente importante; é fantástico. Tal fato mudou a história brasileira, pois o eleitor votou. Contudo, se o resultado não fosse fidedigno à vontade do votante, essa mudança não teria acontecido. Por que foi fidedigno? Porque existia uma instituição acima dos partidos, capaz de proclamar o resultado da urna. Daí surge a chamada "abertura brasileira": a saída do período autoritário para a entrada na democracia via processo eleitoral. Não houve guerra civil. Foi por meio das eleições - e não eleições fraudadas, mas eleições garantidas por um organismo: a Justiça Eleitoral.

A história só tem valor quando mostra o caminho e o que dele se pode extrair. Quando a classe política discute uma reforma político-partidária cujo futuro é desconhecido, o papel da Justiça Eleitoral se torna ainda mais importante. Desde os anos 30 do século XX, ela se constitui como ator político relevante e desempenha papel crucial no cenário político, bem como na busca de aumentar os graus da democracia brasileira.

É preciso lembrar um fenômeno significativo: nas primeiras eleições civis, foi a Justiça Eleitoral quem alterou o rumo dos processos. Trata-se do pleito em que, no meio da disputa, apareceu um novo candidato: o apresentador Silvio Santos. Foi a Justiça Eleitoral quem o barrou, já que isso feria vários preceitos legais. Dessa e de outras decisões complexas veio a primeira eleição, contrariando o modelo de colégio eleitoral. Nenhuma regra é neutra – favorecem alguns grupos e desfavorecem outros. De todo modo, as normas devem ser respeitadas. É por isso que a fidelidade partidária não é estritamente necessária.

Não é fácil organizar eleições no Brasil, que é, hoje, a terceira maior democracia de massas urbanas do mundo – perde apenas para a Índia e para os Estados Unidos. Não estamos falando do Uruguai ou da Costa Rica, mas de uma nação que multiplicou a sua população numa velocidade inigualável. Há 20 anos, o país era *outro*; a nação em que a maior parte de nós nasceu não tem nada a ver com a de hoje. Este país aumentou mais de nove vezes, o que não é pouco. Aliás, cada vez que eu volto a alguma cidade, percebo o quanto ela mudou. Obviamente, hoje também temos problemas que não tínhamos no passado. A publicidade é muito maior; a implementação de redes sociais e a velocidade com que se passam mensagens (e, muitas vezes, mensagens não verdadeiras) são coisas que não conhecíamos há 20 anos.

Tínhamos uma propaganda: ou ia para a televisão, ou não ia. Era preciso decidir se podiam dizer o número ou o nome, se podiam ou não falar. Todas essas regras foram alteradas durante esse período, mas não se contava com o avanço dos meios de informação. Portanto, há regras que, por mais que sejam estabelecidas, não funcionam nesses meios. Como se sabe que uma mensagem recebida é, de fato,

verdadeira? Como garantir que não haja ofensas a um candidato, ultrapassando os limites do razoável, nesses meios? Não há como.

A tarefa da Justiça Eleitoral é hercúlea, mas é ela, de todas as instituições do Judiciário, a que obtém as avaliações mais positivas, quer por parte dos juízes, quer por parte da população. Tive a oportunidade de fazer três pesquisas para a Associação dos Magistrados e uma das questões referia-se a tais instituições. A Justiça Eleitoral sempre recebia as melhores notas. Por outro lado, ela não possui quadro exclusivo; o juiz estadual é obrigado a participar dessas atividades. Como se já não bastasse a carga que os juízes brasileiros têm (a mais alta de trabalho do mundo), eles atuam ainda na seara eleitoral.

Nesse sentido, as escolas são fundamentais. As regras mudam muito. Nas faculdades de Direito, pouco se aprende sobre Direito Eleitoral. Examinei currículos das mais conhecidas e definitivamente não há aulas que ofereçam preparação nessa especialidade. Não deviam contar com isso apenas para que se ganhe um ponto a mais para avançar na carreira; o Eleitoral deveria ser obrigatório. As escolas, isto posto, são absolutamente *fundamentais*.



ESTUDOS ELEITORAIS

**O NOVO CONCEITO DE  
PROPAGANDA ELEITORAL  
ANTECIPADA: UMA LEITURA À LUZ  
DOS PRINCÍPIOS DA LIBERDADE E  
DA LEGALIDADE**

ANNA PAULA OLIVEIRA MENDES





# O NOVO CONCEITO DE PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA: UMA LEITURA À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA LIBERDADE E DA LEGALIDADE<sup>1</sup>

## THE NEW CONCEPT OF EARLY ELECTORAL PROPAGANDA: A READING UNDER THE LIGHT OF THE PRINCIPLES OF FREEDOM AND LEGALITY

ANNA PAULA OLIVEIRA MENDES<sup>2</sup>

### RESUMO

A propaganda eleitoral no Brasil apenas é considerada lícita se ocorrer dentro do lapso temporal estabelecido em lei, e a prática de propaganda antecipada é capaz de ensejar multa pecuniária. A vedação temporal para a prática da propaganda busca garantir a igualdade entre os candidatos, mas a isonomia não é direito absoluto e não pode cercear a liberdade de expressão e informação. A Lei nº 13.165/2015 buscou equalizar os princípios da liberdade e da isonomia e ampliou o rol de condutas que configuram promoção pessoal. O objetivo do presente trabalho é contribuir com a discussão acerca dos novos limites da propaganda antecipada, por meio de pesquisa doutrinária e jurisprudencial, e conclui que as leituras de pontos controversos devem se dar à luz dos princípios da liberdade e da legalidade.

**Palavras-chave:** Propaganda eleitoral. Propaganda antecipada. Liberdade de propaganda.

### ABSTRACT

The electoral propaganda is only legal whether it takes place within the period pre-established by this law, and the early propaganda practice

<sup>1</sup> Artigo recebido em 21 de maio de 2017 e aprovado para publicação em 8 de outubro de 2017.

<sup>2</sup> Mestranda em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), bacharel em Direito também pela UERJ e advogada pública.

may give rise to a monetary penalty. The temporal prohibition on the propaganda practice seeks to ensure equality between candidates, but equality is not an absolute right, and shall not restrict freedom of speech and information. The law 13.165/2015 tempted to equalize the principles of freedom and equality and expanded the list of behaviors that constitute personal promotion. The objective of this study is to contribute to the doctrinal discussion about the new limits of early propaganda, through doctrinal and jurisprudential research, and conclude that the readings of controversial points should be given under the light of the principles of freedom and legality.

**Keywords:** Electoral Propaganda. Early Propaganda. Freedom of Propaganda.

## 1 Introdução

A propaganda político-eleitoral está intrinsecamente ligada ao ideal do Estado democrático de direito. A verdadeira observância à pluralidade de opiniões políticas e à legitimidade de um governo representativo pressupõe o enriquecimento do debate eleitoral e a participação consciente dos cidadãos, o que se conquista também mediante propaganda política, que fará, por sua vez, com que o eleitor tenha acesso às ideologias e propostas do candidato. Em contrapartida, o candidato depende da propaganda para se tornar conhecido e, conseqüentemente, conquistar votos; assim, as capacidades eleitorais ativa e passiva dependem da propaganda política para serem plenamente exercidas (ROLLO, 2012).

Não é por outra razão que a propaganda política goza de tempo gratuito na televisão e no rádio e é custeada, também, pelo dinheiro público. Portanto, o pressuposto de que a propaganda política é elemento caro ao Estado democrático de direito revela que ela merece ser lida sob a ótica dos princípios da liberdade e da legalidade, não o contrário.

O presente trabalho tem como escopo explicar o novo modelo de propaganda eleitoral antecipada inaugurado pela lei minirreforma eleitoral de 2015, a Lei nº 13.165, e o significado de uma verdadeira ruptura em relação ao modelo anteriormente adotado, representando uma opção legislativa pelas liberdades constitucionais de propaganda, expressão e comunicação.

## 2 Propaganda eleitoral

### 2.1 Fundamentos e princípios da propaganda política

A propaganda política deriva dos princípios constitucionais da liberdade de expressão, de informação e do ideal republicano, bem como advém da ideia da soberania popular e do pluralismo político, fundamentos da República Federativa do Brasil, de acordo com o art. 1º, V e parágrafo único da Constituição Federal.

Para Neves Filho, a propaganda política é o desdobramento do direito fundamental de liberdade de expressão na esfera política e, por isso, impõe a “abstenção dos destinatários passivos (Estado e particulares), inclusive em editar normas legais e infralegais que a limitem; como também autoriza a busca pelo cumprimento efetivo dos direitos a prestações” (FILHO, 2012, p. 22). Entre essas prestações, pode-se citar o direito de antena, consistente na propaganda política gratuita no rádio e na televisão.

Fávila Ribeiro, por sua vez, entende que, quanto às eleições, a liberdade de propaganda se tornou “condição básica do processo eleitoral, garantindo a persistência de seguro esquema para funcionamento da competição democrática” (RIBEIRO, 1986, p. 294).

Revisados os fundamentos da propaganda política, deve-se ater aos princípios pertinentes ao tema. Com o advento da doutrina do neoconstitucionalismo, entendeu-se que a Constituição possui força normativa e que os seus princípios devem irradiar para todos os ramos do ordenamento (BARROSO, 2010), os quais, por essa razão, também se observam na disciplina do Direito Eleitoral.

Utilizando a classificação de José Jairo Gomes, são apontados os seguintes princípios específicos da propaganda política: a legalidade, a liberdade de expressão e de informação, a veracidade, a isonomia, a responsabilidade e o controle judicial (GOMES, 2016). A aplicação dos princípios de liberdade no âmbito da propaganda é essencial para a melhor leitura deste instituto.

O princípio da legalidade da propaganda significa que a propaganda eleitoral é regulada exclusivamente por lei federal. São consequências desses princípios, ainda, que “se determinado tipo de propaganda não possui regulamentação nem se enquadra em qualquer dispositivo legal vigente, é propaganda lícita” e o fato de que “qualquer vedação a determinado tipo ou determinada forma de propaganda deve ser expressa” (CONEGLIAN, 2014, p. 68).

Em relação ao princípio da liberdade de expressão e de informação, ensina Coneglian (2014, p. 68): “a propaganda é livre, na forma

disposta na lei. Entende-se que tudo que a lei não veda é livre”. No mesmo diapasão, Jairo Gomes afirma que, “desde que se respeitem os limites legais, há liberdade quanto à criação da mensagem a ser veiculada na propaganda” (GOMES, 2016, p. 416).

## 2.2 A propaganda eleitoral como subespécie da propaganda política

Fávila Ribeiro conceitua propaganda como “um conjunto de técnicas empregadas para suggestionar pessoas na tomada de decisão” (RIBEIRO, 1986, p. 289). Assim, o objeto da propaganda é amplo – a tomada de decisão –, razão pela qual se observa nas diversas esferas da vida humana, desde os atos mais cotidianos, como a propaganda destinada à venda de um alimento, até os atos mais singulares, tal qual a propaganda das indústrias automotiva e imobiliária, destinadas à compra de um carro ou de uma casa.

Ademais, a propaganda não visa tão somente à tomada de uma decisão de viés econômico, podendo ainda estimular comportamentos, como a prática de atividades físicas, ou até mesmo inspirar fins solidários, sendo a hipótese das propagandas de campanhas de doações de agasalhos em épocas de inverno<sup>3</sup>. Portanto, é numa sociedade cercada por propaganda que esta também encontra espaço na atividade política.

A doutrina costuma entender a propaganda política como gênero cujas espécies são quatro: a propaganda partidária, a propaganda intrapartidária, a propaganda institucional e propaganda eleitoral propriamente dita.

### 2.2.1 A propaganda partidária

A propaganda partidária tem expressa previsão constitucional (art. 17, § 3º, Constituição Federal)<sup>4</sup> e recebeu regulamentação no

<sup>3</sup> José Jairo Gomes e Olivar Coneglian fazem distinção entre o conceito de publicidade e propaganda. Enquanto a publicidade, para eles, sempre tem viés econômico, a propaganda tem uma finalidade mais ampla.

<sup>4</sup> Art. 17, § 3º: “Os partidos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei”.

art. 45, I a IV, da Lei nº 9.096/1995, a chamada Lei dos Partidos Políticos, cujo conteúdo taxativamente deve: i) difundir os programas partidários; ii) transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, dos eventos com este relacionados e das atividades congressuais do partido; iii) divulgar a opinião do partido em relação a temas político-comunitários; e iv) promover e difundir a participação feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% do programa e das inserções.

Segundo Olivar Coneglian (2014, p. 418),

A propaganda político-partidária busca discutir temas sociais, programas ou metas do partido e tem o objetivo de conquistar simpatias para as cores partidárias ou para posições tomadas pelo partido em relação a questões sociais, políticas, filosóficas, econômicas, trabalhistas.

A Constituição da República Federativa do Brasil (CFRB) e a Lei nº 9.096/1995 apenas fazem referência à propaganda partidária na televisão e rádio (direito de antena), mas a jurisprudência já firmou entendimento da permissibilidade da propaganda partidária em outros meios de comunicação, por observância ao princípio da liberdade de expressão (GOMES, 2016). José Jairo Gomes menciona que, ante a ausência de norma específica que discipline a propaganda partidária nesses veículos, ela é lícita, desde que observe “as vedações previstas para a propaganda nas leis que disciplinam o Direito Eleitoral” (GOMES, 2016, p. 418).

As transmissões da propaganda partidária no rádio e na televisão se dão em âmbito nacional e estadual, nas formas de *cadeia* e de *inserção*. A cadeia suspende as transmissões das emissoras e vai ao ar simultaneamente em todos os canais; já a inserção pressupõe a intercalação feita na programação normal, sem a necessária simultaneidade na transmissão nos diversos veículos. Ademais, o tempo da propaganda partidária varia em função da representação parlamentar do partido, tendo como parâmetro o número de

deputados federais eleitos pelo partido, segundo disciplina o art. 49 da Lei nº 9.096/1995<sup>5</sup>.

O art. 45, § 1º, da Lei nº 9.096/1995 engloba as vedações à propaganda partidária, sendo proibida: i) a participação de pessoa filiada a partido que não o responsável pelo programa; ii) a divulgação de propaganda de candidatos a cargos eletivos e a defesa de interesses pessoais ou de outros partidos; e iii) a utilização de imagens ou cenas incorretas ou incompletas, efeitos ou quaisquer outros recursos que distorçam ou falseiem os fatos ou a sua comunicação.

O desvirtuamento da propaganda partidária ou a infração aos dispositivos citados acarreta a cassação do direito de transmissão, no semestre seguinte à decisão, de tempo proporcional à gravidade da falta (art. 45, § 2º, da Lei nº 9.096/1995). Além disso, se o desvirtuamento se der em razão de veiculação de promoção pessoal de pré-candidatos ou filiados, além da punição consistente na cassação do tempo, poderá ser aplicada a multa pecuniária prevista no art. 36 da Lei nº 9.054/1997, se presentes os requisitos para a caracterização da propaganda eleitoral extemporânea. Segundo Jairo Gomes (2016, p. 422), “a dupla punição à agremiação decorre da violação de regras diversas, cada qual visando à proteção de diferentes bens jurídicos”.

## 2.2.2 A propaganda intrapartidária

É aquela voltada exclusivamente para os filiados do partido político e recebe previsão no art. 36, § 1º, da Lei nº 9.054/1997, de onde se extraem as suas balizas, notadamente: a i) realização na quinzena anterior à data da convenção; ii) feita por pré-candidato

<sup>5</sup> Lei nº 9.096/1995, art. 49: Os partidos com *pelo menos um representante em qualquer das casas do Congresso Nacional* têm assegurados os seguintes direitos relacionados à propaganda partidária:

I - a realização de um programa a cada semestre, em cadeia nacional, com duração de:

a) cinco minutos cada, para os partidos que tenham eleito até quatro deputados federais;

b) dez minutos cada, para os partidos que tenham eleito cinco ou mais deputados federais;

II - a utilização, por semestre, para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais, do tempo total de:

a) dez minutos, para os partidos que tenham eleito até nove deputados federais;

b) vinte minutos, para os partidos que tenham eleito dez ou mais deputados federais.

com vistas à escolha do seu nome; sendo iii) vedado o uso de rádio, televisão e *outdoor*. Ainda, o art. 36-A, III, da mesma lei engloba a hipótese de “realização de prévias partidárias e sua divulgação pelos instrumentos de comunicação intrapartidária”.

Como essa propaganda não se dirige aos eleitores em geral, senão aos filiados à agremiação que participarão da convenção de escolha dos candidatos que disputarão os cargos eletivos, tem-se, conseqüentemente, a vedação do uso de meios de comunicação de massa, como rádio, televisão e *outdoor* (referido art. 36). Em resposta à Consulta nº 1.673, o TSE analisou as balizas da propaganda intrapartidária, tecendo importantes considerações, como a vedação à divulgação por meio da Internet e a proibição de participação de não filiados.

No tocante às prévias partidárias para a escolha dos candidatos, a lei proíbe “a transmissão ao vivo por emissoras de rádio e de televisão das prévias partidárias”, sendo, porém, permitida “a cobertura dos meios de comunicação social” (art. 36-A, § 1º, da Lei das Eleições).

### **2.2.3 A propaganda institucional**

Alguns importantes doutrinadores do Direito Eleitoral não entendem a propaganda institucional como espécie da propaganda política. Contudo, seguindo o entendimento de Luiz Márcio Pereira e Rodrigo Molinaro, parece coerente caracterizar a propaganda institucional como espécie da propaganda política:

Cabe observar que, geralmente, a propaganda institucional – regida pelo art. 37, § 1º, da CRFB – não é considerada, pela doutrina tradicional, espécie da propaganda política. De fato, concebida em reverência ao princípio da publicidade, tem em mira o direito de informação o qual a sociedade detém, a que corresponde o dever do Estado de informar. Entretanto, a realidade das práticas políticas reclama o reconhecimento da propaganda institucional como modalidade da propaganda política em sentido amplo, para que seja, inclusive, devidamente apartada e distinguida da propaganda eleitoral, coibindo-se os abusos que se têm verificado nos diversos níveis de governo, com o uso da máquina pública em benefício pessoal (PEREIRA e MOLINARO, 2014, p. 5).

A propaganda institucional não tem caráter eleitoral e, portanto, independe de partido político, candidato ou pré-candidato; é aquela autorizada por agente público, custeada por recursos dos entes da administração direta e indireta e destinada a divulgar, em caráter informativo e educativo, atos, programas, serviços e campanhas governamentais.

A Constituição veda que, na propaganda institucional, constem “nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos” (art. 37, § 1º, CRFB/1988), bem como a sua veiculação dentro “dos três meses que antecedem o pleito”, exceto “em caso de grave e urgente necessidade pública, assim como reconhecida pela Justiça Eleitoral” (art. 73, VI, *b*, da Lei nº 9.504/1997).

## 2.2.4 A propaganda eleitoral

A propaganda eleitoral propriamente dita é permitida após o dia 15 de agosto do ano eleitoral<sup>6</sup>. A lei não propõe uma definição de propaganda eleitoral, apenas fixa o seu termo inicial e regulamenta os meios, formas e possibilidades de divulgação. Logo, a conceituação cabe à vasta doutrina acerca do tema.

Djalma Pinto (2008, p. 242) deste modo sintetiza o conceito:

Propaganda eleitoral é aquela feita por candidatos e partidos políticos, que objetiva a captação de voto para investidura na representação popular. Está intimamente ligada a processo eletivo, sendo direcionada para captar a simpatia do eleitor por ocasião da escolha de seus representantes.

Dessa definição constam os dois conceitos que estão na essência da ideia de propaganda eleitoral: processo eletivo e voto. Em apertada síntese, pontua Olivar Coneglian (2014, p. 29): “a propaganda eleitoral é aquela dirigida diretamente à conquista do sufrágio para determinada e precisa eleição”.

<sup>6</sup> Art. 36, Lei nº 9.054/1997: a propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição.

A propaganda eleitoral pode ser classificada em relação à forma de realização, ao sentido e ao momento em que é levada a efeito. A forma de realização pode ser expressa ou subliminar. Em relação ao sentido, pode ser positiva ou negativa: enquanto na negativa busca-se a desqualificação dos candidatos oponentes, na positiva exalta-se o candidato. Quanto ao momento, a propaganda pode ser tempestiva, quando ocorrer dentro do período legalmente demarcado, ou extemporânea, se feita fora desse período, deste modo, sujeitando o beneficiário, quando demonstrado seu prévio conhecimento, à sanção pecuniária prevista no art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/1997<sup>7</sup>.

O foco deste trabalho é a propaganda eleitoral extemporânea e suas novas balizas inauguradas pela minirreforma eleitoral de 2015 (Lei nº 13.165).

### 2.3 O *iter* de transformação na caracterização conceitual da propaganda eleitoral antecipada

Conforme exposto, a propaganda se classifica, em relação ao momento em que é veiculada, como tempestiva ou extemporânea, no caso de se dar fora do marco temporal legal. Entretanto, a observância de um marco temporal nem sempre existiu no ordenamento brasileiro, pois trata-se de uma figura relativamente recente, da época da ditadura militar brasileira, que teve fim em 1985.

O art. 240 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965) instituiu o conceito de propaganda antecipada, tendo sido votado no Congresso Nacional sob a égide do Ato Institucional nº 1 (ROLLO, 2004). Segundo Alberto Rollo, a vedação à propaganda fora do marco temporal teve o escopo de “subordinar o candidato aos ditames do partido, impedindo-o de projetar-se como candidato” (ROLLO, 2004, p. 48).

<sup>7</sup> Art. 36, § 3º, da Lei nº 9.054/1997: a violação do disposto neste artigo sujeitará o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado o seu prévio conhecimento, o beneficiário à multa no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais) a R\$25.000,00 (vinte e cinco mil reais), ou ao equivalente ao custo da propaganda, se este for maior.

Ainda nesse diapasão, ensina o professor Alberto Rollo (2004, p. 48):

Essa é a razão, no dizer do prof. Francisco Prado, pela qual “o texto legal abrigou apenas o preceito – a vedação da conduta, deixando o seu sancionamento às normas internas de cada partido. No fundo, o que se pretendeu foi conter a irradiação dos prestígios individuais contrários ao regime, por via do controle partidário, razão pela qual a instauração do sistema bipartidário foi o passo seguinte na trilha desse propósito”.

O bem jurídico consagrado no preceito foi, em verdade, o da autoridade partidária, então reforçado. O legislador pós-Constituição de 1988 estabeleceu o mesmo preceito, somente com sanções administrativas, nas leis nºs 8.713/1993, 9.100/1995 e 9.054/1997, todas de natureza eleitoral.

Dessa forma, parece claro que o intuito de regular a propaganda para proibi-la durante determinado período teve caráter eminentemente censurador e violador das liberdades de expressão, de manifestação e de pensamento, a fim de coibir o surgimento de lideranças contrárias ao regime ditatorial. Por óbvio, se a censura que perseguiu a música e as artes em geral durante o regime militar tinha caráter político, a política tampouco escaparia.

Mesmo após o fim do regime ditatorial e a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, a vedação à propaganda extemporânea permaneceu na ordem jurídica. Hodiernamente, justifica-se a ideia de um marco temporal para veiculação da propaganda em observância ao princípio da *pars conditio*.

De acordo com Eduardo Peccinin (2013, p. 332),

Concentrando a propaganda eleitoral para os três meses que antecedem o pleito, garante-se a partidos e candidatos o acesso igualitário ao rádio e a televisão, aos eleitores o mesmo período de exposição a todas as plataformas, propostas e projetos políticos, e à Justiça Eleitoral a fiscalização da propaganda de forma mais eficaz.

Entretanto, o conceito de propaganda extemporânea nunca foi regulado pelo legislador, que tão somente fixa o termo a partir do

qual ela é permitida, de modo que tal definição coube ao Tribunal Superior Eleitoral.

Ainda segundo Peccinin (2013, p. 322),

[...] Mesmo estabelecendo esse marco temporal em prol da isonomia entre os candidatos no pleito, a legislação ordinária jamais procurou conceituar objetivamente o que poderia ser considerado propaganda eleitoral, trabalho este que sempre coube à doutrina e, principalmente, à Justiça Eleitoral, seja por meio de suas decisões perante casos concretos, seja por meio de suas controversas resoluções eleitorais.

Assim, o conceito de propaganda extemporânea que é adotado pela jurisprudência até os mais recentes julgados teve como paradigma o Ac.-TSE nº 15.372, de relatoria do Ministro Eduardo Alckmin, de 15.4.1999 (ROLLO, 2004).

Desde então, adotou-se um conceito tripartite de propaganda antecipada, que a entendia como “aquela que leva ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, mesmo que apenas postulada, a ação política que se pretende desenvolver ou as razões que induzam a concluir que o beneficiário é o mais apto ao exercício de função pública”. Ainda, o relator pontuou que, “sem tais características, poderá haver mera promoção pessoal, apta, em determinadas circunstâncias a configurar abuso de poder econômico, mas não propaganda eleitoral”<sup>8</sup>.

O conceito tripartite, apesar de já bastante abrangente, foi ainda mais dilatado pela jurisprudência do TSE, que entendeu também ser possível a propaganda eleitoral antecipada subliminar, que, para ser configurada, “não deve ser observado tão somente o texto dessa propaganda, como também outras circunstâncias, tais como imagens, fotografias, meios, número e alcance de divulgação [...]”<sup>9</sup>.

Essa opção era de tal maneira ampla que concluiu Coneglian (2014, p. 231): “para que uma mensagem anterior seja considerada propaganda eleitoral antecipada deve ela, quer no nível de denotação,

<sup>8</sup> Ac.-TSE nº 15.732, rel. Min. Eduardo Alckmin, 15.4.1999.

<sup>9</sup> Ac.-TSE nº 19.905, rel. Min. Fernando Neves, 25.2.2003.

quer no nível mais profundo de conotação, levar o eleitor a pensar na eleição”. Tal elasticidade beirava a total insegurança jurídica e dava margem aos mais diversos entendimentos jurisprudências dos juízes e tribunais regionais, uma vez que tudo em um político, ainda que ele não profira palavras, remete o eleitorado ao pleito eleitoral.

Assim, é possível afirmar que um conceito amplo acerca da caracterização da propaganda eleitoral antecipada somado à ideia da possibilidade da realização de propaganda implícita ou subliminar praticamente engessou o rol de ações permitidas aos políticos fora do marco temporal fixado, restando poucas opções válidas para os homens e mulheres públicas que desejassem manter uma proximidade com os seus eventuais eleitores.

Nas palavras de Olivar Coneglian (2014, p. 237):

O tema da “propaganda eleitoral antecipada” está coberto pelo manto da insensatez. É certo que existe um tempo legal para se fazer propaganda, mas também é certo que o político precisa se expor, deve se mostrar aos eleitores para se fazer conhecido. Proibir isso é como proibir o político de existir. Não se concebe que o político fique em casa, quietinho, até a convenção, onde se lança como candidato, é aprovado, e volta para casa para esperar o cinco de julho.

No mais, restringir demasiadamente a exposição de pré-candidato acabava, na realidade, por ferir direitos fundamentais dos cidadãos eleitores, pois deles era podado o direito de informação e de participação no debate eleitoral, visto que a consequência de tamanho ativismo judicial no tema da propaganda eleitoral antecipada era reservar qualquer debate sobre a política e as eleições para o antigo período de apenas três meses antes do pleito. Não parece crível que o sujeito decida o futuro da sua nação, estado ou município em 3 meses, e tampouco seria crível que o fizesse em 45 dias, com a atual mudança legislativa.

Não se questiona aqui a imposição de um termo legal para a veiculação da propaganda, já que ele se coaduna com o ideal da isonomia. O que se deve questionar é o fato de que, devido às

amplas restrições e à insegurança gerada pela jurisprudência, todo o debate político seja deixado para o período fixado em lei.

Diante desse cenário, o legislador começou a flexibilizar o tema da propaganda eleitoral extemporânea já com a Lei nº 12.034/2009, que incluiu o art. 36-A na Lei das Eleições, a fim de indicar condutas que, mesmo se praticadas antes do termo legal, não caracterizariam propaganda eleitoral antecipada.

O rol de permissibilidade do art. 36-A da Lei nº 9.054/1997, segundo a redação original da Lei nº 12.034/2009, consistia em: i) participação de filiados a partidos políticos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na Internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, desde que não haja pedido explícito de voto, observado pelas emissoras de rádio e de televisão o dever de conferir tratamento isonômico; ii) realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e a expensas de partidos políticos, para tratar da organização dos processos eleitorais, planos de governos ou alianças partidárias visando às eleições; iii) realização de prévias partidárias e sua divulgação pelos instrumentos de comunicação intrapartidária; ou iv) divulgação de atos parlamentares e debates legislativos, desde que não se mencione a possível candidatura, ou se faça pedido de votos ou de apoio eleitoral.

Citando o artigo de Luiz Eduardo Peccinin publicado na *Revista Paraná Eleitoral*:

Segundo Walber de Moura Agra, a Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, “fora criada em razão da necessidade de reformar o ordenamento eleitoral, evitando insegurança jurídica em virtude de posicionamentos judiciais divergentes e cambiantes”, levando a “um novo direcionamento da legislação eleitoral, no que alterou questões essenciais dos procedimentos adotados nas eleições, fazendo com que mandamentos normativos estabeleçam vetores que dantes eram indicados por decisões judiciais” (Agra, 2012, p.56-57). Em outras palavras, ficou claro que, diante das alterações promovidas por essa reforma, o legislador ordinário procurou dar uma resposta legal ao muito criticado “ativismo” da Justiça Eleitoral (PECCININ, 2013, p. 322).

Ainda tecendo comentários à Lei nº 12.034/2009, pontua Peccinin (2013, p. 235):

[...] ao buscar a regulação específica da propaganda pré-eleitoral, o legislador procurou dar mais concretude ao princípio da liberdade da propaganda política em si, excluindo diversas situações materiais daquilo que historicamente a jurisprudência sempre considerou propaganda eleitoral antecipada, quando da análise do caso concreto. Na verdade, o próprio conceito de propaganda eleitoral antecipada é jurisprudencial, o que deixava qualquer caso de exposição pública de supostos pré-candidatos à mercê de decisões nem sempre uniformes e coerentes dos tribunais eleitorais pátrios.

No entanto, as alterações introduzidas pela mencionada lei ainda foram insuficientes frente à necessidade de ampliação do debate político. De certo, houve pontos extremamente positivos, como o reconhecimento da existência dos pré-candidatos (art. 36-A, IV, redação dada pela Lei nº 12.034/2009), o que era um tabu eleitoral<sup>10</sup>. Assim, a lei superou qualquer entendimento doutrinário contrário e abraçou a figura da pré-candidatura.

Desta feita, a Lei nº 13.165/2015 veio lapidar o raciocínio inaugurado pela Lei nº 12.034/2009, ampliando ainda mais as condutas específicas que não configuram propaganda extemporânea e aumentando o leque de possibilidades dos pré-candidatos, representando um verdadeiro rompimento com o conceito tripartite de propaganda trazido pela jurisprudência.

<sup>10</sup> Como exemplo, tem-se o pronunciamento do professor Alberto Rollo no sentido de que “não existem pré-candidatos, nem candidatos a candidato” (ROLLO, 2004, p. 58).

### 3 O modelo de *propaganda eleitoral extemporânea* inaugurado pela minirreforma eleitoral de 2015

#### 3.1 A nova redação do art. 36-A da Lei nº 9.054/1997: regras e exceções

A Lei nº 13.165/2015, promulgada pela presidente Dilma Rousseff, em 29.8.2015, alterou dispositivos da Lei nº 9.504/1997, a chamada Lei das Eleições, da Lei nº 9.906/1995, que versa sobre os partidos políticos, e da Lei nº 4.737/1965, o Código Eleitoral. Desse modo, ficou conhecida pela doutrina como *minirreforma eleitoral de 2015*.

A exposição de motivos indica que a minirreforma tem o fulcro de “reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos e incentivar a participação feminina”. Apesar de as mudanças pontuais impostas, não se deve minimizar os impactos que foram causados nas eleições municipais de 2016, principalmente no tocante à disciplina da propaganda eleitoral.

Como já exposto, no que tange à propaganda eleitoral, o legislador tão somente fixou o marco temporal a partir do qual é permitida, sem nunca conceituá-la, tarefa que coube à Justiça Eleitoral. A mudança legislativa provocada pela minirreforma de 2015, por sua vez, tampouco ousou definir o conceito de propaganda eleitoral, mas acrescentou na redação do *caput* e dos incisos do art. 36-A novas condutas que fogem à regra da vedação à propaganda fora do marco legal. *In verbis*:

Art. 36-A. Não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos e os seguintes atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet:

[...]

V - a divulgação de posicionamento pessoal sobre questões políticas, inclusive nas redes sociais;

VI - a realização, a expensas de partido político, de reuniões de iniciativa da sociedade civil, de veículo ou meio de comunicação ou do próprio partido, em qualquer localidade, para divulgar ideias, objetivos e propostas partidárias.

[...]

§ 2º Nas hipóteses dos incisos I a VI do *caput*, são permitidos o pedido de apoio político e a divulgação da pré-candidatura, das ações políticas desenvolvidas e das que se pretende desenvolver. § 3º O disposto no § 2º não se aplica aos profissionais de comunicação social no exercício da profissão.

Desta feita, observa-se que a nova redação do *caput* do art. 36-A da Lei nº 9.054/1997 expressa que a menção à pretensa candidatura e à exaltação das qualidades pessoais do pré-candidato não configura propaganda antecipada, desde que não envolva pedido explícito de votos. Ainda, o § 2º afirma ser permitido, nas ações das hipóteses dos incisos I a IV, “o pedido de apoio político e a divulgação da pré-candidatura, das ações políticas desenvolvidas e das que se pretende desenvolver”.

Há posicionamento doutrinário no sentido de que essa ampliação nas formas de expressão permitidas antes do marco legal se deve à redução do prazo da campanha em 40 dias<sup>11</sup>, o que se mostra perfeitamente razoável dentro do ideário de que a propaganda eleitoral e a pluralidade de ideias no debate eleitoral são essenciais para o processo democrático. Assim, uma redução tão considerável no tempo de campanha e, conseqüentemente, de propaganda, não poderia deixar de vir acompanhada de medidas que promovessem o debate e a ampla circulação de ideias.

### **3.2 A ampla flexibilidade do conceito de promoção pessoal na fase da pré-campanha e a admissibilidade do pedido implícito de voto**

O Tribunal Superior Eleitoral, além de conceituar propaganda eleitoral extemporânea, também definiu, casuisticamente, quais práticas eleitorais configuravam meros atos de promoção pessoal e, portanto, excluía o beneficiário da sanção prevista no art. 36, § 3º, da Lei nº 9.054/1997<sup>12</sup>. Em suma, o que não era propaganda

<sup>11</sup> Veja ROLLO, Arthur. *Mudanças recentes na lei eleitoral geram inseguranças a operadores do Direito*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-out-31/mudancas-lei-eleitoral-gera-inseguranca-operadores-direito>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

<sup>12</sup> Art. 36, § 3º: A violação do disposto neste artigo sujeitará o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado o seu prévio conhecimento, o beneficiário à multa no

extemporânea era mero ato de promoção pessoal e, por conseguinte, conduta legal.

Entre as práticas eleitorais mais comuns que se encontram na linha tênue entre a caracterização de propaganda eleitoral extemporânea e os atos de promoção pessoal, estão: i) as mensagens congratulatórias, festivas e de agradecimento; ii) o caso dos artistas candidatos e candidatos artistas; iii) a divulgação ostensiva acerca de livros de pré-candidatos; e iv) os adesivos em veículos (PEREIRA; MOLINARO, 2014). A depender da situação, os tribunais eleitorais sancionavam ou não a conduta, sendo certo que a conduta era considerada legal se inexistisse qualquer possível vinculação ao pleito.

Entretanto, com a nova redação do *caput* do art. 36-A e parágrafos, parece correto afirmar que está superada toda a jurisprudência dos tribunais acerca da diferenciação desses atos e também do conceito de propaganda extemporânea. A lei, ao afirmar que a menção à pretensa candidatura e à exaltação das qualidades pessoais não configura propaganda antecipada, consequentemente dá a entender que tais práticas caracterizam, atos de promoção pessoal.

A Lei nº 13.195/2015 propõe, assim, uma ampla flexibilidade da promoção pessoal na fase da pré-campanha, cuja única vedação passa a ser o pedido expresso de votos.

Nesse sentido, conclui Arthur Rollo (2016):

Agora passa a ser permitida inclusive a divulgação da pré-candidatura, acompanhada do pedido de apoio político, das ações políticas pretéritas e futuras, em entrevistas e nas redes sociais, por exemplo. O que não pode acontecer é o pedido de voto. Nesse sentido, cai toda a jurisprudência do TSE a respeito da propaganda antecipada, porque o pedido de apoio político acaba sendo um pedido implícito de voto, e porque a divulgação das ações políticas visa passar ao destinatário a ideia de que o postulante é o mais apto ao exercício do cargo pretendido.

Ainda, posiciona-se José Jairo Gomes (2011, p. 443):

---

valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais) a R\$25.000,00 (vinte e cinco mil reais), ou ao equivalente ao custo da propaganda, se este for maior (redação dada pela Lei nº 12.034/2009).

Tão extensas se afiguram as hipóteses arroladas nesse artigo [36-A, Lei nº 9.054/1997] (especialmente as do *caput*, dos incisos I, V e VI e do § 2º), que praticamente resta esmaecido o rigor das restrições impostas pelo art. 36 à propaganda extemporânea.

No que tange ao pedido implícito de votos, a moderníssima doutrina que se manifestou acerca das novas balizas da propaganda eleitoral antecipada pontua que a possibilidade de pedir apoio político, na prática linguística, significa pedir votos. Melhor define Arthur Rollo quando diz que “o pedido de apoio político acaba sendo um pedido implícito de voto” (ROLLO, 2016).

Na realidade, o pedido de apoio político parece ter um viés menos pragmático, no sentido de apresentar aos eleitores ideias, propostas e projetos e conclamá-los para fomentarem tais objetivos. De todo modo, na linha da jurisprudência do TSE, tais ações ou falas significavam, indubitavelmente, pedido implícito de voto.

Assim, parece claro que o legislador, além de prever que a menção à pretensa candidatura e à exaltação das qualidades pessoais não configuraria propaganda antecipada, *desde que não houvesse pedido expresso de votos*, também acrescentou a permissibilidade ao pedido de apoio político (art. 36-A, § 2º) para certamente excluir das hipóteses que ensejam sanção por propaganda extemporânea aquelas oriundas de propaganda subliminar ou implícita. Buscou retirar, portanto, a aplicabilidade de sanção com base na ideia de pedido implícito de voto.

José Jairo Gomes sintetizou deste modo (2016, p. 434):

À luz do transcrito artigo 36-A, *caput*, no período anterior a 16 de agosto do ano das eleições, não há óbice à “menção à pretensa candidatura”, tampouco à “exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos”. E mais: nos termos do inciso I, não é vedada a participação de filiados a partidos e pré-candidatos “em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na Internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos”. Também são permitidos “o pedido de apoio político e a divulgação da pré-candidatura, das ações políticas desenvolvidas e das que se pretende desenvolver” (§ 2º).

Quanto ao “pedido de voto”, a vedação constante do *caput* do art. 36-A abrange apenas a que ocorre de forma explícita, não, porém, a que se dá de forma implícita, subjacente à comunicação.

Mais uma vez, observa-se que o legislador inovou na disciplina e superou, desse modo, ampla jurisprudência das cortes eleitorais, privilegiando os ideais de liberdade de expressão e informação.

## 4 Pontos controvertidos da propaganda eleitoral antecipada

### 4.1 A problemática em relação aos custos dos atos de promoção pessoal

De certo, não restam dúvidas de que Lei nº 13.165/2015 aumentou consideravelmente o leque de ações que, realizadas no período pré-eleitoral, não caracterizam a prática de propaganda eleitoral extemporânea, mas sim atos de mera promoção pessoal.

Diante de tamanha inovação, surge na academia o questionamento acerca dos custos que esses atos de promoção pessoal poderiam importar e se caberia algum controle desses gastos por parte da Justiça Eleitoral, uma vez que, como não são atos de campanha, não estão sujeitos à prestação de contas eleitoral.

Notadamente, houve apenas uma hipótese em que o legislador da minirreforma de 2015 se referiu aos custos de atos do período pré-eleitoral (art. 36-A, VI, da Lei nº 9.054/1997), na qual prevê a possibilidade de o pré-candidato participar “de reuniões de iniciativa da sociedade civil, de veículo ou meio de comunicação ou do próprio partido, em qualquer localidade, para divulgar ideias, objetivos e propostas partidárias”, e delimita que elas devem ser “*a expensas de partido político*” (grifo nosso).

Desse modo, em relação a tal ponto, é certo que as reuniões devem ingressar na prestação de contas do partido. Por um lado, a problemática desses gastos recebeu uma solução, mas, por

outro, pode continuar a engessar a atividade do pré-candidato, principalmente daquele que disputa o pleito por meio do sistema proporcional, já que a verba partidária raramente o contempla.

Teme-se que a ausência de previsão legal sobre o custeio dos atos em fase de pré-campanha faça que a jurisprudência se encaminhe no sentido de entender que só seriam permitidos os atos de promoção pessoal que não importem em custos, o que se mostraria bastante perigoso, pois é difícil enumerar uma atividade da vida moderna que não represente um custo.

A omissão legislativa não pode significar proibição; ao contrário, é permissão, conforme se extrai do princípio da legalidade (art. 5º, II, CRFB).

Ora, se o legislador entende que os atos de promoção pessoal são legais, não são atos de propaganda extemporânea e não têm o condão de ferir a isonomia entre os postulantes a cargo público, eles não podem ser punidos e proibidos apenas por possuírem um custo. O homem público pode escolher gastar os seus recursos como bem entender, desde que não sejam atividades ilícitas, inclusive com atos para promover e projetar a sua imagem.

Entender de maneira diversa é esvaziar o conteúdo da norma e, mais uma vez, trazer para o âmbito da propaganda eleitoral um ativismo judicial infundado, que o legislador vem, sucessivamente, rechaçando.

Não se propõe aqui que os atos de promoção pessoal sejam alheios ao controle jurisdicional. Acredita-se, apenas, que os atos de promoção pessoal são livres, em todas as suas formas, desde que não contenham pedido explícito de voto.

Por outro lado, caso se constate que recursos financeiros foram gastos em abundância, de modo a verdadeiramente desequilibrar o pleito, caberá a intervenção da Justiça Eleitoral para coibir, nesse caso, o abuso do poder econômico, devidamente apurado no bojo de uma ação de investigação judicial eleitoral (art. 22, LC nº 64/1990).

O que não deve ser tolerado é que qualquer conduta do pré-candidato que implique um aporte financeiro seja proibida. Isso é o que o legislador não proibiu e, por óbvio, não caberá ao Poder Judiciário fazê-lo.

## 4.2 As vedações à propaganda em geral aplicáveis à pré-campanha: uma análise à luz do princípio da liberdade e legalidade da propaganda

A Lei nº 13.165/2015 traz à discussão outro ponto controvertido, que diz respeito à incidência na fase da pré-campanha das vedações impostas à propaganda eleitoral em geral. Em suma, questiona-se a possibilidade de veiculação de promoção pessoal se utilizando dos meios e formas que são proibidos na época de campanha eleitoral.

Para ilustrar melhor essa problemática, tem-se o caso do Recurso Eleitoral nº 396<sup>13</sup>, em que o Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco condenou uma pré-candidata à multa de R\$5.000,00 (cinco mil reais) por ter veiculado mensagem em *outdoor* no período pré-eleitoral.

No caso em tela, o *outdoor* exibia a imagem da pré-candidata e mensagem de felicitação, em razão de seu aniversário, assinada por amigos.

A Corte Regional Eleitoral reconheceu tratar-se de ato de pré-campanha e, ainda assim, concluiu por aplicar a multa prevista no art. 36, § 3º, da Lei nº 9.054/1997 por entender que o ato foi praticado em meio proibido pela legislação eleitoral, qual seja, *outdoor*, conforme vedação prevista no art. 39, § 8º, da mesma lei<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> TRE/PE. RE nº 3-96.2016.6.17.0135, relator Des. Paulo Victor Vasconcellos de Almeida. Julgado em 8.4.2016 e publicado no *DJ* 14.4.2016.

<sup>14</sup> Art. 39, § 8º, da Lei nº 9.504/1997: “Na Internet, é vedada a veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga”.

A decisão fundamentou-se na ideia de que deveria existir uma interpretação sistêmica da lei, não se podendo admitir “atos de pré-campanha por meios de publicidade vedados pela legislação no período permitido da propaganda eleitoral”, e nela acrescentou-se que “tais atos devem seguir as regras da propaganda, com a vedação adicional de pedido explícito de voto”.

Para a contribuição ao debate, parece que os pontos levantados neste trabalho auxiliam na elucidação da questão.

O primeiro ponto que deve ser levado em consideração é que o art. 39, § 8º, da Lei nº 9.504/1997 proíbe a *propaganda eleitoral mediante outdoors*. Assim, atos de mera promoção pessoal, dentro das novas balizas do art. 36-A da Lei das Eleições, por não configurarem propaganda eleitoral nem mesmo na modalidade extemporânea, não se sujeitam a esse modal.

Desse modo, conclui-se que apenas são vedados e passíveis de sanção os *outdoors* que veiculem propaganda eleitoral, ainda que antecipada, excluindo, por óbvio, os de promoção pessoal que não contenham pedido expresso de votos.

Em apertada síntese, a lei não tratou atos de promoção pessoal como se fossem atos de propaganda eleitoral e, por isso, não parece razoável imaginar que o legislador teria imposto as proibições de uma a outra. Ademais, é incabível admitir qualquer tipo de proibição implícita, o que violaria o princípio da legalidade (art. 5º, II, CRFB).

Isso não se aplica apenas ao uso de *outdoors*, mas a todas as vedações que incidem sobre a propaganda eleitoral em geral. Entender de forma diversa do disciplinado pelo legislador seria fazer uso da analogia para punir e ir além da disposição legal, o que não merece ser tolerado.

Portanto, a solução do questionamento sobre as vedações à promoção pessoal precisa ser lida sob a ótica da legalidade da propaganda e da liberdade de propaganda e de informação.

O legislador entendeu que a flexibilização dos atos de promoção pessoal não fere a isonomia entre os postulantes a cargo público e fez uma escolha pela liberdade de expressão e manifestação, que deve, por isso, vir a ser respeitada no âmbito jurisprudencial.

## 5 Conclusão

A propaganda eleitoral, subespécie do gênero propaganda política, difere das outras espécies por visar à obtenção do voto para pleito eleitoral específico. Entretanto, além do objeto imediato da captação do sufrágio, é inegável o seu viés informativo e educacional, que se torna indispensável para o exercício pleno da capacidade eleitoral ativa, pois leva ao eleitor à pluralidade de ideias e de propostas, além de fomentar o debate cívico.

Desde a Lei nº 12.034/2009, o legislador buscou apresentar respostas ao ativismo judicial na caracterização da propaganda extemporânea, cujo conceito se mostrava cada vez mais abrangente e impreciso. Assim, neste primeiro momento, foi definido um rol taxativo de condutas da vida política que não caracterizavam ato de propaganda eleitoral antecipada, bem como foi dada previsão legal à figura do pré-candidato.

Todavia, essa primeira flexibilização não foi suficiente, de modo que a Lei nº 13.165/2015 propôs um conceito totalmente novo do que seria a propaganda eleitoral extemporânea, sendo a proibição ao pedido expresso de voto a única vedação precisa para os atos de promoção pessoal no período pré-eleitoral.

Conclui-se que a minirreforma eleitoral de 2015 propõe uma ampla flexibilidade da promoção pessoal na fase da pré-campanha, permitindo, inclusive, o pedido implícito de votos. Entretanto, apesar do avanço legislativo, ainda existem pontos controvertidos que precisam ser lidos à luz dos princípios constitucionais de liberdade e legalidade, sob pena do engessamento do debate político.

## Referências

BARROSO, Luiz Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONEGLIAN, Olivar. *Propaganda eleitoral: eleições 2014*. 12. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

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

NEVES FILHO, Carlos. *Propaganda eleitoral e o princípio da liberdade da propaganda política*. Belo Horizonte: Fórum: 2012.

PECCNIN, Luiz Eduardo. Princípio da liberdade da propaganda política, propaganda eleitoral antecipada e o artigo 36-A da Lei Eleitoral. *Paraná Eleitoral*, v. 2, n. 3, 2013.

PEREIRA, Luiz Márcio; MOLINARO, Rodrigo. *Propaganda política: questões práticas relevantes e temas controvertidos da propaganda eleitoral*. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

PINTO, Djalma. *Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal: noções gerais*. São Paulo: Atlas, 2008.

RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral*. 10. ed. Niterói: Impetus, 2010.

RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

ROLLO, Alberto. *Propaganda eleitoral: teoria e prática*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

ROLLO, Arthur Luis Mendonça. A importância ambiental da propaganda eleitoral. *Paraná Eleitoral*, v. 1, 2012.

\_\_\_\_\_. *Mudanças recentes na lei eleitoral geram inseguranças a operadores do Direito*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-out-31/mudancas-lei-eleitoral-gera-inseguranca-operadores-direito>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

ESTUDOS ELEITORAIS

# CANDIDATURA INDEPENDENTE NO BRASIL: UMA PROPOSTA DE APLICABILIDADE AO ÂMBITO LOCAL PARA O CARGO DE VEREADOR

BRUNO FERREIRA DE OLIVEIRA





# CANDIDATURA INDEPENDENTE NO BRASIL: UMA PROPOSTA DE APLICABILIDADE AO ÂMBITO LOCAL PARA O CARGO DE VEREADOR<sup>1</sup>

## INDEPENDENT CANDIDATES IN BRAZIL: A PROPOSAL OF APPLICABILITY TO THE LOCAL SCOPE FOR THE POSITION OF COUNCILMAN

BRUNO FERREIRA DE OLIVEIRA<sup>2</sup>

### RESUMO

A candidatura independente, que tem como fundamento abranger ao máximo a participação efetiva dos cidadãos na política, é realidade em diversos países. No Brasil, apesar de haver propostas de emenda à Constituição, as opiniões a respeito dessa medida estão bem divididas. O presente artigo visa trazer à tona os argumentos dados pelos defensores e opositores com base na análise das propostas de emenda à Constituição (PEC nº 21/2006 e PEC nº 6/2015), além de demonstrar como se estrutura tal forma de participação em países vizinhos (Chile, Paraguai, Venezuela e Bolívia). Recomenda-se sua implantação aos cargos municipais (vereadores) no Brasil como modelo para que, futuramente, seja estabelecida para outros cargos.

**Palavras-Chave:** Candidatura independente. Filiação partidária. Partido político.

### ABSTRACT

The independent candidacies are reality in several countries as an argument to maximize the effective participation of citizens in

<sup>1</sup> Artigo recebido em 12 de abril de 2017 e aprovado para publicação em 5 de outubro de 2017.

<sup>2</sup> 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. Membro-colaborador da Comissão de Direito Eleitoral da OAB de Uberlândia/MG.

politics. In Brazil, despite proposed amendments to the constitution, opinions are well divided. This article aims to bring to light the arguments put forward by defenders and opponents, based on the analysis of the proposed amendments to the constitution (PEC 21/2006 and PEC 6/2015), as well as to demonstrate how this form of participation is structured in some Neighboring countries (Chile, Paraguay, Venezuela and Bolivia), without, of course, exhausting this clash. It is recommended that municipal positions (councilmen) be implemented in Brazil as a model so that, in the future, it can be applied to other positions.

**Keywords:** Independent candidates. Party Membership. Political party.

# 1 Introdução

Consoante a Constituição Federal de 1988, a filiação partidária é condição para o exercício da capacidade eleitoral passiva, ou seja, o direito de ser votado. Sem o preenchimento dessa condição, ao eleitor não se permite representar a sociedade no campo político, seja no Legislativo, seja no Executivo.

A democracia, em conceito clássico, parte das ideias de *demos* (povo) e de *kratein* (governo): ao povo é dado exercer o governo do alcance dos seus fins (Schumpeter, 1988, p. 313). Com base nesse pressuposto, amarrar o cidadão a um partido político para exercer “o governo do alcance dos seus fins” é um ataque à democracia.

É necessário fortalecer o direito fundamental ao sufrágio passivo, e umas das formas é a implantação da candidatura independente ou avulsa no Brasil, como ocorre na maioria das democracias modernas no mundo.

Corroboram Medina e Gilas (2014, p. 312):

Las candidaturas tienen el propósito de abrir el sistema de partidos y dotar a los ciudadanos de una *alternativa legal*, distinta a las que ofrecen las fuerzas políticas. Al mismo tiempo, son una expresión o *fortalecimiento del derecho fundamental al sufragio pasivo*, al terminar con el monopolio de los partidos políticos en la materia de registro de candidatos, misma que resultaba ser una limitación al derecho a ser votado de los ciudadanos, al obligarlos necesariamente a afiliarse a un partido político para presentarse en las elecciones. Por el otro lado, el sentido de la representación proporcional es reflejar la composición social en el órgano colegiado, a fin de que los grupos minoritarios puedan ser escuchados y exista representatividad social en la instancia que toma decisiones imperativas para todo el cuerpo electoral. Si los dos propósitos anteriores son correctos, entonces, no existe justificación alguna para que las candidaturas sin partido no obtengan espacios en la pista proporcional. Tales candidaturas buscan ser una opción para que los ciudadanos diferencien sus votos y, de llegar a integrarse a un órgano colegiado, ser las voces que representen a grupos minoritarios (grifo nosso).

Este artigo objetiva trazer à tona argumentos favoráveis e contrários à tal implantação de participação política – sem esgotar a discussão –, apresentando exemplos dos vizinhos sul-americanos e proposta para adoção, no Brasil, de um sistema de representação para candidaturas avulsas no âmbito local (municipal).

## 2 Filiação Partidária na Constituição Federal de 1988

Hodiernamente, são registrados, no Tribunal Superior Eleitoral, 35 partidos políticos<sup>3</sup>; no entanto, nem sempre foi assim. Antes da Constituição Federal de 1988, havia apenas 5 partidos com registros deferidos perante a Justiça Eleitoral (PMDB, PTB, PDT, PT e DEM).

Percebe-se que a “corrida partidária” é fruto da carta cidadã embasada no pluralismo político e no pluripartidarismo. O primeiro, registrado na Constituição do Brasil como fundamento da República, e este último, inerente a qualquer sistema eleitoral democrático, para que se atenda à evidência de que as sociedades são pluralistas e ideologicamente múltiplas.

Segundo Maurice Duverger (1978),

[...] as modernas democracias de certa forma secundarizam, em benefício dos partidos políticos, a participação popular direta; na verdade, ainda segundo esse autor, os partidos políticos adquiriram a qualidade de autênticos protagonistas da democracia representativa, não se encontrando, no mundo ocidental, *nenhum sistema político que prescindisse de sua intermediação, sendo excepcional e mesmo até exótica a candidatura individual a cargo eletivo fora do abrigo de um partido político* (grifo nosso).

Essa afirmação leva a crer, de acordo com Erick Wilson Pereira (2004, p.20), que os partidos políticos parecem ser muito mais instrumentos designadores de representantes do que condutores de ideias e de disciplina internas entre os seus filiados. Em outras

<sup>3</sup> Partidos Políticos – Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

palavras, os partidos viabilizam a obtenção do exercício individual e dos benefícios do poder.

No contexto atual, a força de uma agremiação partidária é medida conforme o número de filiados que consegue agregar: quanto maior o número de admissões, maior a possibilidade de representação no âmbito político, social e econômico.

A filiação associa-se a manifestações do ativismo político em organizações partidárias que compreendem, entre outras atividades, o engajamento em campanhas eleitorais, a participação em mobilizações do partido ou a disputa de cargos em nome do partido. Esta última é a mais presente no cenário jurídico eleitoral atual – a *possibilidade de disputa de cargos*.

A chamada Lei Agamenon, assim intitulado o Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, foi a primeira aparição no ordenamento jurídico brasileiro da previsão de condição de elegibilidade – a *filiação partidária*. O finado art. 39 do mesmo decreto previa que somente poderiam concorrer às eleições candidatos registrados por partidos ou por alianças de partidos. Conforme preleciona Savio Chalita (2014, p.44), a filiação estabelece o vínculo entre o cidadão e o partido político, teoricamente, por razões de afeição de ideias e bandeiras defendidas.

No âmbito constitucional, ao longo da história, nenhuma Constituição havia consagrado a filiação partidária como requisito de elegibilidade – salvo a de 1988, no art. 14 –, o qual o Brasil adota como condição de elegibilidade<sup>4</sup> visando ao exercício da capacidade eleitoral passiva. Desse modo, para o cidadão pleitear um cargo eletivo, é necessário que um partido político seja intermediário dessa relação.

Afasta-se, assim, do cenário brasileiro a possibilidade da chamada *candidatura avulsa* ou *independente* (terminologia adotada nos Estados Unidos da América). Exige-se do indivíduo que esteja filiado

<sup>4</sup> Constituição Federal de 1988, art. 14, § 3º.

a um partido há no mínimo seis meses<sup>5</sup> antes das eleições, prazo este alterado pela Lei nº 13.165/2015.

O que parece ser a regra é, na verdade, a exceção. A filiação partidária como requisito para o exercício da capacidade eleitoral ativa representa a minoria nas democracias modernas. De acordo com dados da Rede de Informações Eleitorais<sup>6</sup> (ACE Project), o Brasil, em conjunto com África do Sul, Argentina e Suécia, entre outros, encontra-se no grupo de 9% dos países do mundo que não adotam nenhum tipo de candidatura avulsa em seus pleitos (federais, estaduais ou municipais).

Em contrapartida, 43% dos países consagram as candidaturas independentes nas eleições presidenciais e legislativas, como os Estados Unidos e a Itália. A candidatura avulsa está presente somente nos cargos legislativos em quase 40%. Quando o olhar paira sobre a América Latina, o percentual de países que não consideram a candidatura avulsa sobe para 35%.

Ampliar a participação política, mediante a possibilidade de candidaturas independentes (avulsas), é um dos argumentos aduzidos pelos países que adotam a modalidade flexível de poder ao cidadão.

### 3 Candidatura independente nos países latinos

A cidadania se manifesta na possibilidade de votar, portanto na escolha dos melhores representantes, bem como na ampliação de ser votado, ao se exercer a capacidade eleitoral passiva. Hoje, a Constituição, em seu art. 14, estabelece condições cumulativas de elegibilidade, sendo uma delas a filiação partidária. Sem isso, o candidato, ainda que atenda todos os outros requisitos, não poderá participar da vida política concorrendo a um mandato eletivo: está configurada uma *quase-discriminação-à-vida-política*.

<sup>5</sup> Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), Art. 9º.

<sup>6</sup> Parties and Candidates: Independent candidates. Disponível em: <<http://aceproject.org>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

De forma diversa, podem-se observar condutas opostas em países latino-americanos. A tabela<sup>7</sup> a seguir mostra os países que adotam e os que não adotam a candidatura avulsa.

<b>Tabela 1 - Candidatos independentes nos países latinos</b>		
<b>País</b>	<b>Sistema de Governo</b>	<b>Candidatos independentes?</b>
Argentina	República	Não, em nenhum caso
Belize	Monarquia constitucional	Sim, em eleições legislativas
Bolívia	República	Sim, em ambas
Brasil	República	Não, em nenhum caso
Chile	República	Sim, em ambas
Colômbia	República	Sim, em ambas
Costa Rica	República	Não, em nenhum caso
Cuba	República	Sim, em eleições legislativas
El Salvador	República	Sim, em eleições legislativas
Equador	República	Sim, em ambas
Guiana Francesa	República	Não, em nenhum caso
Guatemala	República	Não, em nenhum caso
Haiti	República	Sim, em ambas
Honduras	República	Sim, em ambas
México	República	Sim, em ambas
Nicarágua	República	Não, em nenhum caso
Panamá	República	Sim, em ambas
Paraguai	República	Sim, em ambas
Peru	República	Sim, em ambas
República Dominicana	República	Sim, em ambas
Uruguai	República	Não, em nenhum caso
Venezuela	República	Sim, em ambas

<sup>7</sup> Disponível em: <<http://aceproject.org/epic-en/CDTable?view=country&question=PC008>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

Constata-se assim que 55% dos 22 países latinos analisados adotam candidaturas independentes em seus moldes legais e constitucionais. Portanto, mais da metade já aplica, nas normas eleitorais, a abertura da democracia para candidatos que não querem ou que não podem filiar-se a partidos políticos. Desse grupo 32% não consideram a hipótese de candidatura avulsa nas respectivas legislações - Brasil, Argentina, Costa Rica, Guiana Francesa, Guatemala, Nicarágua e Uruguai.

Ademais, vale ressaltar que sete países, que correspondem a 32% do grupo, aderiram à candidatura independente de forma parcial, ou seja, somente no âmbito das casas legislativas, não atingindo os cargos eletivos presidenciais. Capta-se da análise da tabela ainda que 86% dos países latinos não exigem filiação partidária para participação na vida política.

A Constituição da República do Chile<sup>8</sup> (1980) posiciona em um mesmo patamar os candidatos independentes e os filiados a partidos políticos, conferindo, assim, certa igualdade na disputa política.

*Artículo 18.* Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y garantizará siempre *la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos* tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos. Dicha ley establecerá también un sistema de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral (grifo nosso).

O art. 10 da Lei Orgânica Constitucional<sup>9</sup> sobre votações populares e escrutínios (Lei nº 18.700) estabelece os requisitos para candidatura independente aos cargos de deputados e senadores: deve-se atingir apoio mínimo de cidadãos e, posteriormente, registrar no órgão eleitoral competente.

<sup>8</sup> Constitución Política de la República de Chile, 1980. Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

<sup>9</sup> Ley Organica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30082&idParte=0>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

*Artículo 10.* Las candidaturas independientes a Diputados o Senadores requerirán del *patrocinio de un número de ciudadanos* igual o superior al 0,5 por ciento de los que hubieren sufragado en el distrito electoral o en la circunscripción senatorial, según se trate de candidaturas a Diputados o Senadores, respectivamente, en la anterior elección periódica de Diputados, de *acuerdo con el escrutinio general realizado por el Tribunal Calificador de Elecciones* (grifo nosso).

Além dos requisitos numéricos, a lei chilena determina ainda que o apoio a candidatos independentes seja de eleitores não filiados a nenhum partido político deferido ou em formação. Esse requisito é compatível com as novas exigências de apoio mínimo para formação de partidos políticos no Brasil, estabelecidas pelo § 1º do art. 7º da Lei dos Partidos Políticos.

Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o *apoiamento de eleitores não filiados a partido político*, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles (grifo nosso).

Diferentemente de países como Belize, Cuba e El Salvador, a República Chilena aplica a candidatura avulsa aos cargos presidenciais, conforme estatui o art. 13 da Lei nº 18.700.

*Artículo 13.* El *patrocinio de las candidaturas independientes a Presidente de la República* deberá suscribirse ante cualquier notario por un número de ciudadanos, habilitados para ejercer el derecho a sufragio, no inferior al 0,5 por ciento de los que hubieren sufragado en la anterior elección periódica de Diputados, de acuerdo con el escrutinio general practicado por el Tribunal Calificador de Elecciones (grifo nosso).

Se comparada à situação do Chile, a permissão à candidatura independente está bem mais avançada no Paraguai, onde é possível aos cidadãos legalmente registrados perante a Justiça Eleitoral se apresentar

como candidatos de movimentos políticos para todos os cargos eletivos, segundo estabelece o art. 85 do Código Eleitoral paraguaio<sup>10</sup>.

*Artículo 85.* Todos los ciudadanos legalmente habilitados tienen el derecho a presentarse como *candidatos de movimientos políticos*, para los distintos cargos electivos nacionales, departamentales o municipales, nominales y pluripersonales (grifo nosso).

Ademais, o Código Eleitoral paraguaio estabelece requisitos técnicos para candidatura oriunda de movimentos políticos: (i) não ter participado como postulante em eleições partidárias para o cargo em questão; (ii) não integrar ou ter integrado partido político nos últimos dois anos; (iii) apoio mínimo de eleitores, correspondente a pelo menos 0,5% de votos válidos emitidos nas últimas eleições.

Caberá, também, ao Tribunal Eleitoral paraguaio realizar de ofício investigações contábeis. Se comprovadas irregularidades graves na contabilidade dos movimentos políticos, pode-se cancelar a inscrição da candidatura.

Do cenário paraguaio depreende-se a ampliação da participação política, esvaziando o poder partidário e conferindo poder aos movimentos sociais.

Assim como o Chile e o Paraguai, a Venezuela confere aos candidatos independentes o direito de concorrer às eleições, mas vai além. Consoante o art. 47 da Lei Orgânica dos Processos Eleitorais<sup>11</sup>, grupos de eleitores, cidadãos por iniciativa própria, comunidades e organizações indígenas têm direito a postular candidaturas requerentes que pertençam às organizações com fins políticos. Para isso, assim como nos países já citados, precisam atender alguns requisitos, como o respaldo de assinaturas de apoio da sociedade, conforme descreve o art. 53 da mesma lei.

<sup>10</sup> Código Electoral Paraguayo. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Paraguay/Leyes/codigoelectoral.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

<sup>11</sup> Ley Orgánica de Procesos Electorales. Disponível em: <[http://www.cne.gov.ve/web/normativa\\_electoral/ley\\_organica\\_procesos\\_electorales/titulo5.php](http://www.cne.gov.ve/web/normativa_electoral/ley_organica_procesos_electorales/titulo5.php)>. Acesso em: 30 mar. 2017.

*Artículo 53.* Para postularse por iniciativa propia, los electores o las electoras deberán presentar conjuntamente con los requisitos exigidos para optar al cargo de elección popular al cual aspiran, un respaldo de firmas de electores y electoras equivalentes al cinco por ciento (5%) del Registro Electoral que corresponda al ámbito territorial del cargo a elección popular (grifo nosso).

Da mesma forma que a Venezuela viabiliza a participação de grupos indígenas, a Bolívia também o faz, como precisa a Lei do Regime Eleitoral de 2010:

*Artículo 46. (ELEGIBILIDAD).* Son elegibles las bolivianas y los bolivianos que cumplan los requisitos establecidos en la Constitución Política del Estado y en la presente Ley. Para ser elegible es necesario ser postulado por *una organización política* o, cuando corresponda, por *una nación o pueblo indígena originario campesino* (grifo nosso).

Comparar o Brasil com democracias pouco sustentáveis, como as sul-americanas, é arriscado, constata-se, porém, que o país está, de fato, na contramão das democracias modernas.

Segundo o Index Democracy 2016<sup>12</sup> – indexador das democracias em plena, imperfeita, regime híbrido e regime autoritário –, o Brasil ocupa a 51ª posição no *ranking*: é considerado uma democracia imperfeita.

O índice analisa alguns dos pontos importantes que tornam uma democracia forte e plena: o processo eleitoral, o pluralismo, as liberdades civis, o funcionamento do governo, a participação e a cultura política.

Com base na primeira tabela apresentada, sobre os países que permitem a candidatura independente, e nos dados do Index Democracy 2016, chega-se aos dados a seguir:

<sup>12</sup> Index Democracy 2016. Disponível em: <<http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2016.pdf&mode=wp&campaignid=DemocracyIndex2016>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

**Tabela 2 - Índice de democracia x Candidatos independentes**

<b>País</b>	<b>Candidatos independentes?</b>	<b>Pontuação: participação política</b>	<b>Ranking geral</b>
Noruega	Não, em nenhum caso	10	1º
Islândia	Sim, em eleições presidenciais	8,89	2º
Suécia	Não, em nenhum caso	8,33	3º
Nova Zelândia	Sim, em eleições legislativas	8,89	4º
Dinamarca	Sim, em eleições legislativas	8,33	5º
Canadá	Sim, em eleições legislativas	7,78	6º
Irlanda	Sim, em ambas	7,78	7º
Suíça	Sim, em ambas	7,78	8º
Finlândia	Sim, em ambas	7,78	9º
Austrália	Sim, em eleições legislativas	7,78	10º
Brasil	Não, em nenhum caso	5,56	51º

Como se pode constatar, 80% das dez democracias com melhores classificações no *ranking* asseguram a candidatura afastada da filiação partidária em sua legislação. Isoladamente, isso não é garantia de democracia plena, porém contribui para o aumento da participação política dos cidadãos, principalmente em um cenário marcado pela insatisfação com os partidos políticos da atualidade.

Associar diretamente o índice a uma característica exclusivamente formal do sistema representativo não é suficiente para inserir a candidatura independente como essencial para o fortalecimento de uma democracia. No entanto, como defende James Bohman (1996),

O necessário, além do próprio processo de legitimação, encontra-se na *abertura do processo a qualquer cidadão interessado*; na disponibilidade de razões publicamente acessíveis; e no consenso não acerca das decisões, mas sobre os métodos e substâncias indispensáveis que servem de fundamento para essas decisões” (grifo nosso).

## 4 Argumentos favoráveis e contrários à implantação da candidatura independente no Brasil

Apesar de haver posicionamentos divergentes, propostas de emenda constitucional sobre a temática “candidatura avulsa” não são novidade no Brasil. Em 2011, o Senador Paulo Paim (PT/RS) apresentou proposta de emenda constitucional (PEC nº 21/2006<sup>13</sup>) que recebeu parecer contrário do relator na Comissão de Constituição e Justiça. Na proposta em voga, ele justificou a adoção da nova modalidade de candidatura com os seguintes argumentos:

- (i) O sistema político democrático está em crise.
- (ii) O monopólio da representação política pertence aos partidos políticos - dos grupos que dominam as máquinas partidárias, oligarquias formadas em todos os partidos, quaisquer que sejam suas inclinações políticas ou ideológicas.
- (iii) A instituição da nova modalidade permitirá maior abertura à participação da sociedade e contribuirá para que a sociedade política e a sociedade civil se aproximem, pois o distanciamento traz complicações à legitimidade das instituições.

Poucos anos depois, o Senador Reguffe (PDT/DF), por meio da PEC nº 6/2015<sup>14</sup>, propôs novamente a matéria, considerando que, para ser registrada pela Justiça Eleitoral, a candidatura avulsa deveria

<sup>13</sup> PEC nº 21/2016. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/77650>>. Acesso em: 4 abril 2017.

<sup>14</sup> PEC nº 6/2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/119631>>. Acesso em: 4 abr. 2017.

contar com o apoio e a assinatura de pelo menos 1% dos eleitores aptos a votar na região (município, estado ou país, conforme o caso) em que o concorrente disputará o pleito.

Propunha-se nessa emenda constitucional a inserção do art. 17-A, que trazia o seguinte texto: “A filiação ao partido político é direito de todo cidadão brasileiro, vedada a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade ou requisito de qualquer espécie para o pleno exercício dos direitos políticos”. Essa proposta de emenda girava em torno dos seguintes argumentos:

- (i) Filiação partidária não deveria ser impedimento ao cidadão de bem que desejasse lançar-se candidato;
- (ii) Respeito e valorização do eleitor e das pessoas de bem, em vez do fortalecimento das máquinas partidárias.
- (iii) Chamamento dos cidadãos de bem para a política.

Ambas as PECs foram negadas.

Os grupos defensores e contrários à candidatura independente no Brasil se dividem, traçando inúmeras justificativas. Os favoráveis argumentam que (i) a implantação da candidatura avulsa reduziria a abstenção dos eleitores nas eleições municipais e gerais no Brasil. Em 2016, o número de abstenções chegou a 25 milhões de eleitores. Os motivos são diversos, mas os principais são a desconfiança do eleitor para com a classe política e os inúmeros casos de corrupção dos partidos políticos. Então, a incredibilidade das organizações partidárias daria lugar a um candidato isento das amarras ideológicas e corruptas de partidos políticos, (ii) que, ao longo do tempo, vem perdendo forças para representar uma sociedade cada dia mais exigente.

Defendem, ainda, que a candidatura independente permitiria ao cidadão a alternativa de, mesmo contrário a todas as ideologias partidárias, candidatar-se, pois essa modalidade de candidatura (iii) não reivindica vinculação ao estatuto partidário. Isso poderia gerar

uma (iv) mudança significativa nas estruturas internas dos partidos políticos, uma vez que eles se empenhariam nas campanhas eleitorais para ganhar o eleitorado.

Outro argumento relevante para os defensores é a (v) redução de custos na organização partidária. A adoção de um sistema independente de filiação partidária possibilitaria redução nos gastos de campanha eleitoral no Brasil.

Além disso, a possibilidade de se candidatar sem se filiar a um partido político é vista como um estímulo à maior participação do cidadão na política, principalmente ao possibilitar o ingresso de jovens e fortalecer o sistema representativo. A cidadania não pode ser mediada pelos partidos políticos, pois fere a dignidade da pessoa humana exigir a filiação para cumprir um desejo de representação popular: é uma violência à consciência do cidadão, um atentado à liberdade de consciência.

Contrários à implantação afirmam que a candidatura sem filiação (i) fere o pluripartidarismo constitucional<sup>15</sup>, enfraquecendo os partidos políticos, devido à concorrência que seria implantada. Os partidos políticos perderiam filiados e, por sua vez, reduziriam a participação no acesso ao Fundo de Assistência aos Partidos Políticos, mais conhecido como Fundo Partidário. Consideram, também, que (ii) os candidatos independentes estariam em um patamar de supremacia quanto às restrições legais de acesso aos cargos eletivos, comparadas com as cláusulas de acesso implantadas pela legislação eleitoral aos partidos políticos.

Não haveria justificativa para eleger candidatos de listas independentes, pois, (iii) nos países implantados, o número dos que acessam o poder é irrisório e insignificante perante os eleitos mediante filiação partidária. Além disso, (iv) aqueles que conseguem possuem alto poder aquisitivo, deixando à margem da sociedade os que não dispõem de poderio econômico.

<sup>15</sup> Constituição Federal de 1988 - "Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana."

## 5 Proposta de candidatura independente no âmbito local (municipal) para vereadores

No Brasil, como constatado, é inerente ao cidadão que quiser se candidatar a qualquer cargo eletivo ser filiado a um partido político registrado no Tribunal Superior Eleitoral. Ao longo deste artigo, citaram-se países que adotam a candidatura independente e, com base na análise feita, propõe-se um modelo de candidatura avulsa, no âmbito local (municipal), inicialmente, para as eleições ao cargo de vereador. Partindo desse âmbito como modelo experimental, avança-se, posteriormente, em uma discussão de aplicabilidade às outras circunscrições (estaduais, federais e nacionais).

À medida que se avança para os níveis estadual e nacional, a possibilidade de eleger-se com recursos próprios, disputando com os partidos políticos expressivos, torna-se praticamente impossível, o que justifica opção pelo âmbito municipal. Para vereança, a possibilidade de o nome do candidato independente ter peso expressivo é maior e mais palpável que nas circunscrições estaduais e nacionais.

O sistema adotado para essa proposta seria o Sistema Proporcional Independente, baseado na formação de uma única lista com todos os candidatos independentes da circunscrição. Ao se formar a lista de candidatos independentes, estes estariam sujeitos à distribuição de cadeiras pelo sistema proporcional tradicional (mediante quociente eleitoral e quociente partidário). Funcionariam como um único partido, denominado Lista Independente, e, a partir da formação dela, sujeitar-se-iam a todas as exigências presentes no sistema proporcional tradicional de distribuição de cadeiras.

A proposta de candidatura independente será dividida em cinco etapas:

1. O pretense candidato demonstra interesse perante o juiz eleitoral da circunscrição em que deseja concorrer. A manifestação de interesse se dará na forma escrita no período compreendido entre 20 e 25 de julho, período este dentro do

lapso para a realização de convenções partidárias eleitorais<sup>16</sup>, realizadas entre 20 de julho e 5 de agosto. Tal etapa será nominalmente configurada como *Manifestação de Interesse para Candidatura Independente*.

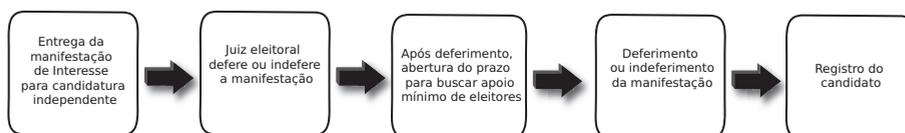
2. O juiz eleitoral terá 3 dias, no máximo, após a entrega da manifestação, para deferi-la ou indeferi-la, com base em requisitos de elegibilidade independente (nacionalidade brasileira, pleno gozo dos direitos políticos, idade mínima de 18 anos para o cargo de vereador, domicílio eleitoral na circunscrição há no mínimo 1 ano antes das eleições e alistamento eleitoral). Perceba-se que o único requisito de elegibilidade não previsto é a filiação partidária, por questões óbvias e factuais ao tema deste artigo.
3. Deferida a manifestação, o pretense candidato teria até 15 de agosto do ano eleitoral para apresentar um documento de apoio mínimo à candidatura (Comprovação de Apoio Mínimo para Candidatura Independente - CAMCI), exigindo, no mínimo, assinaturas de 5% do eleitorado municipal não filiado a partidos políticos. No documento constariam nome do eleitor, número do título eleitoral, número de zona eleitoral e assinatura. Não há previsão de inconstitucionalidade do percentual exigido para apoio mínimo, pois trata-se apenas de uma manifestação de interesse, não provocando a eleição do pré-candidato, como ocorre na manifestação de apoio mínimo para criação de partido político presente na Lei dos Partidos Políticos.
4. A entrega da documentação de apoio mínimo seria feita ao juiz eleitoral da circunscrição. Após averiguação das assinaturas, o juiz eleitoral terá no máximo 72 horas para decidir pelo deferimento ou indeferimento da candidatura independente, a partir de afixação do pedido de registro no cartório eleitoral de origem.

<sup>16</sup> 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. Da publicação do deferimento, partido político, candidato, coligação e Ministério Público teriam até 5 dias para propor recurso, enquanto que, no caso de indeferimento, o pretendo candidato teria o mesmo prazo, o que se assemelha à Ação de Impugnação de Registro de Candidatura<sup>17</sup>.

Resumidamente, são estas as etapas:

**Figura 1**



O candidato independente estaria classificado no mesmo rol dos candidatos às eleições proporcionais, no que tange à prestação de contas de campanha eleitoral, portanto, será feita pelo próprio candidato<sup>18</sup>, com base nos limites estabelecidos por eleição.

Na distribuição das vagas pelo sistema proporcional, conforme o Código Eleitoral, o candidato independente estaria no mesmo patamar que um partido político. Apesar da maior dificuldade fática para preencher uma vaga, possibilitaria uma amplitude na participação democrática.

De fato, a discussão não se encerra, pois outros aspectos devem ser observados quanto às candidaturas independentes: barreiras legais constitucionais, formas de financiamento, acesso ao rádio e à televisão, representação perante as autoridades eleitorais, documentação eleitoral, fiscalização e sanções aplicáveis (Oropeza, 2014).

<sup>17</sup> Lei Complementar nº 64/90 - "Art. 3º Caberá a qualquer candidato, a partido político, coligação ou ao Ministério Público, no prazo de 5 (cinco) dias, contados da publicação do pedido de registro do candidato, impugná-lo em petição fundamentada."

<sup>18</sup> Lei das Eleições - Art. 28 - § 2º As prestações de contas dos candidatos às eleições proporcionais serão feitas pelo próprio candidato.

## 6 Conclusão

O processo de implantação das candidaturas independentes no Brasil, devido à divergência de opiniões entre os grupos políticos e sociais, não será fácil: dependerá de muitos debates e de análises dos prós e contras no sistema eleitoral brasileiro. É cediço que a regulação dessa modalidade de candidatura possui um elemento positivo no acréscimo de participação cidadã e, como afirmam Medina e Gilas (2014, 314),

La experiencia internacional demuestra que las candidaturas independientes no logran *dominar la escena política*, aunque se trate de un proceso para el funcionamiento de las democracias representativas: los partidos políticos siempre serán los canales principales de acceso al poder político (grifo nosso).

Se, em apenas 9,68% dos 217 países do mundo, as candidaturas avulsas não são permitidas para o Legislativo nem para o Executivo, e o Brasil está contemplado nesse número, estamos na contramão de transformação para uma democracia moderna representativa. Os partidos políticos já não são suficientes para garantir a representação da sociedade.

Os desafios serão proeminentes. A alteração deverá perpassar o texto constitucional, que preconiza a filiação partidária como condição de elegibilidade. Sem ela, é impossível alguém pleitear um cargo eletivo. Só então, será possível alterar as normas infraconstitucionais, como a Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 1997) e a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 1995).

Como afirma Gilas (2014, p.28),

Ese reconocimiento constitucional del derecho ciudadano a ser candidato independiente obligó a cambiar las reglas de los procesos electorales para crear un nuevo marco legal que permita a tales candidatos *competir en pie de igualdad con los de los partidos políticos*, al regular su registro, las maneras de hacer campaña, posibilidades de financiamiento y reglas de fiscalización (grifo nosso).

De fato, reconhecer mais uma modalidade de participação cidadã, sem respaldo dos partidos políticos, será um dos maiores desafios da moderna legislação eleitoral brasileira, uma vez que o embate entre as forças partidárias e a força individual cidadã não poderá ser entrave para a renovação das normas eleitorais.

## Referências

BOHMAN, James. *Public deliberation: pluralism, complexity and democracy*. Cambridge: MIT Press, 1996.

DUVERGER, Maurice. *As modernas tecnodemocracias*. Trad. de Natanael Caixeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

GILAS, Karolina M. Candidaturas independientes y justicia electoral. El impacto de las sentencias del tepjf. In: EGGLETON, Marcela Ávila; MARTÍNEZ, Angélica Cazarín; MENA Ricardo A. de la Peña; REYES, Rubén Ibarra (Coord.). *Federalismo electoral: experiencias locales*. México: Somee/ife, 2014.

OROPEZA, Manuel González. *Las Candidaturas independientes en Mexico: Escenarios y retos*, 2014.

PEREIRA, Erick Wilson. *Controle jurisdicional do abuso de poder no processo eleitoral*. São Paulo: LTr, 2004.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid: Aguillar, 1988.

ESTUDOS ELEITORAIS

**O PRINCÍPIO DA INTERVENÇÃO  
MÍNIMA COMO CRITÉRIO DE  
CONTROLE DE  
CONSTITUCIONALIDADE DOS  
CRIMES ELEITORAIS – ESTUDO DE  
CASO DO ART. 299 DO CÓDIGO  
ELEITORAL**

CASSIANA LOPES VIANA





# O PRINCÍPIO DA INTERVENÇÃO MÍNIMA COMO CRITÉRIO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DOS CRIMES ELEITORAIS – ESTUDO DE CASO DO ART. 299 DO CÓDIGO ELEITORAL<sup>1</sup>

## THE PRINCIPLE OF MINIMUM INTERVENTION AS A CRITERION FOR CONTROLLING THE CONSTITUTIONALITY OF ELECTORAL CRIMES – A CASE STUDY OF ELECTORAL CODE'S ART. 299

CASSIANA LOPES VIANA<sup>2</sup>

### RESUMO

Propõe-se a aplicação do princípio da intervenção mínima – reinterpretado sob a perspectiva do Estado democrático de direito – como critério de controle de constitucionalidade dos crimes eleitorais, arrematando com o estudo de caso da conduta descrita no art. 299 do Código Eleitoral. A metodologia adotada foi a jurídico-dogmática; levantou-se, como dados primários, a Constituição da República de 1988, a legislação e a jurisprudência e, como secundários, a doutrina especializada. Conclui-se pela incompatibilidade do art. 299 do Código Eleitoral, no que se refere à corrupção ativa, com a Constituição, propondo-se ao Poder Judiciário a declaração de sua inconstitucionalidade parcial.

**Palavras-chave:** Princípio da intervenção mínima. Crime eleitoral. Estado democrático de direito. Captação ilícita de sufrágio.

### ABSTRACT

This article proposes to apply the principle of minimum intervention – reinterpreted from the perspective of the Constitutional State – as a

<sup>1</sup> Artigo recebido em 16 de agosto de 2017 e aprovado para publicação em 11 de outubro de 2017.

<sup>2</sup> Assessora jurídica e chefe de gabinete de juiz do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais desde 2008, atuando como colaboradora da Presidência no período de 2014 a 2016.

criterion for controlling the constitutionality of electoral crimes, being end with the case study of the conduct described in art. 299 of the Electoral Code. The article adopted the dogmatic legal methodology. The primary data were brought from the Constitution of 1988, brazilian law and jurisprudence, and the secondary from specialized doctrine. It concludes, in the end, by the incompatibility of art. 299 of the Electoral Code, with regard to active corruption, with the Brazilian Constitution, suggesting to the Judiciary the declaration of its partial unconstitutionality.

**Keywords:** Principle of minimum intervention. Election crime. Constitutional State. Vote buying.

# 1 Introdução

O presente artigo propõe a aplicação do princípio da intervenção mínima - reinterpretado sob a perspectiva do Estado democrático de direito - como critério de controle de constitucionalidade dos crimes eleitorais, e apresenta, ao fim, estudo de caso da conduta descrita no art. 299 do Código Eleitoral:

Art. 299. Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita:

Pena: reclusão até quatro anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa.

Inicialmente, advirta-se não ser objetivo desta pesquisa problematizar a necessidade de o Estado proteger a liberdade e legitimidade do sufrágio, de forma que os pleitos eleitorais sejam realizados dentro da mais completa regularidade e lisura. A liberdade do voto é princípio que pode ser extraído do art. 14, § 9º, da Constituição da República de 1988<sup>3</sup> e um dos seus objetivos é legitimar o mandato dos governantes, representantes do povo. Não há dúvidas de que aludido princípio é por demais caro aos cidadãos brasileiros, afirmação que pode ser extraída do fato de setores da sociedade brasileira sedentos pelo resgate da ética no processo eleitoral terem se mobilizado para incluir - por meio de projeto de iniciativa popular<sup>4</sup> - norma eleitoral que garantisse ao indivíduo a liberdade de votar conforme os desígnios de sua própria consciência. Aludida norma encontra-se materializada no art. 41-A da Lei nº 9.504/1997<sup>5</sup>, conhecida como Lei das Eleições, que pune,

<sup>3</sup> CF/1988, art. 14, § 9º. "Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta." (BRASIL, 1988).

<sup>4</sup> Cumpre esclarecer que, ante as dificuldades encontradas para fazer tramitar um projeto de iniciativa popular, a proposta de lei, ao final aprovada com o nº 9.840/1999, foi subscrita por deputados e apresentada como de iniciativa parlamentar.

<sup>5</sup> Lei nº 9.504/1997, art. 41-A: "Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil Ufir, e cassação do registro ou

na esfera cível, a captação ilícita de sufrágio, também chamada de compra de votos.

Contudo, havendo proteção, na seara cível-eleitoral, ao bem jurídico *liberdade de consciência*, questiona-se: faz-se necessário proteger esse mesmo bem também na seara penal?

Inicialmente, parte-se da premissa de que criminalizar de forma ampla os ilícitos eleitorais era a medida que melhor se compatibilizava com a matriz constitucional e ideológica que vigia à época da elaboração do Código Eleitoral, período em que a democracia se mostrava incipiente no Brasil, não passando de

[...] um período antagônico e transitório de reconstitucionalização do país, feita em bases precárias, debaixo de uma tempestade ideológica e logo tolhida pelo golpe de Estado de 10 de novembro de 1937 (BONAVIDES, 2005, p. 366-367).

De modo diverso, considerando que a Constituição de 1988 está prestes a completar 30 anos, pode-se afirmar que se encontra positivado o enquadramento democrático que confere legitimidade ao ordenamento jurídico brasileiro. Uma vez que o Brasil constituiu-se como Estado democrático de direito, que tem como fundamento a dignidade da pessoa humana, é necessário alertar que esse princípio é incompatível com o expansionismo penal a que se assiste contemporaneamente.

No novo contexto pós-Constituição de 1988, faz-se necessário analisar a compatibilidade da criminalização dos ilícitos eleitorais com a Constituição sob outra perspectiva teórica, cujo norte é o reconhecimento dos direitos fundamentais tanto das vítimas dos ilícitos eleitorais quanto daqueles que os cometem.

Neste trabalho, parte-se da ideia de que a principal função do Direito Penal é proteger os bens jurídicos mais importantes para uma sociedade constituída (BITENCOURT, 2016). Assim, inicia-se

---

do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990”.

tecendo breves considerações sobre as teorias contemporâneas, constatando-se que a teoria constitucional é a que permite ao Direito Penal, como subsistema social, manter sua função crítica, limitadora do *jus puniendi* estatal e de remodelagem estrutural em decorrência da evolução do conhecimento e da sociedade, priorizando a proteção dos direitos fundamentais tanto do criminoso quanto da vítima.

Em seguida, aborda-se brevemente a teoria dos direitos fundamentais, com ênfase no aspecto objetivo, do qual se extraem tanto proibições de intervenção desnecessária do Estado na vida do cidadão quanto mandamentos de proteção suficiente - pelo Estado - em caso de violação desses direitos.

A pesquisa avança ao tecerem-se considerações sobre o princípio da intervenção mínima, das quais propõe-se a releitura constitucional, objetivando sua utilização como critério de controle de constitucionalidade das medidas restritivas de direitos fundamentais.

Ao final, partindo desse suporte teórico, é enfrentada a questão problematizada - a proteção suficiente, na esfera cível-eleitoral, à corrupção ativa - e são apresentadas as conclusões.

## 2 Teorias contemporâneas sobre bem jurídico

O Direito Penal é uma das formas mais graves que o Estado possui de exercer coerção sobre o indivíduo, visto que a sanção, não raramente, retira do homem um de seus mais caros direitos: a liberdade. Assim, com o fim de restringir o âmbito de aplicação do Direito Penal, diversos juristas, cada qual conectado à matriz disciplinar de sua época, buscaram delimitar o bem jurídico penal, tarefa das mais árduas<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> A noção de bem jurídico penal surgiu contemporaneamente ao movimento iluminista, com o objetivo de selecionar o conjunto de valores apto a legitimar a punibilidade dos comportamentos que os ofendessem. Em decorrência de sua matriz liberal, identificou-se o bem jurídico com os interesses fundamentais do indivíduo na sociedade, com destaque à vida, ao corpo, à liberdade e ao patrimônio. O Direito Penal teria legitimidade para atuar, então, com base na lesão a direitos subjetivos. Após essa etapa, seguiram diversas teorias, e, por relevância científica, ressaltam-se nomes como Birnbaum, Binding e Franz Von Liszt (PRADO, 2014; BECHARA, 2009).

Vislumbra-se também haver dificuldades, ainda hoje, quanto à classificação das teorias sobre o bem jurídico penal. Luiz Regis Prado (2014), por exemplo, divide as concepções de bem jurídico em sociológicas - funcionalistas sistêmicas e interacionistas simbólicas - e constitucionais. Juarez Tavares (2003), por sua vez, as denomina modelo funcional estrutural, modelo funcional próprio e modelo funcional impróprio.

Passa-se a explicitar a teoria constitucional do bem jurídico penal (ou funcional imprópria), advertindo ao leitor a sua adoção para, com base nela, estabelecer os critérios pelos quais se deve proceder à seleção de bens a serem protegidos juridicamente pelo Direito Penal.

A teoria constitucional surge após a Segunda Guerra Mundial. Com a descoberta das atrocidades do nazismo, concluiu-se que o Direito pode servir para justificar a barbárie praticada em nome da lei. Constatou-se que o legislador, escudado pela lei, ainda que representante da vontade da maioria, pode ser tão opressor quanto o pior dos tiranos. Assim, para evitar a utilização da lei como instrumento de opressão às minorias, fez-se necessário conectá-la ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Em razão de movimentos liderados principalmente pelo chamado (neo)constitucionalismo, uma gama de pensadores passou a utilizar a letra da lei como limitação ao *jus puniendi* do Estado, conforme dita o princípio da reserva legal ou legalidade, além do positivado na Constituição, ora como limite, ora como impulsionador (ou ambos), como fundamento de sua atuação.

Nesse momento histórico, ganha força a teoria dos princípios, elegendo a dignidade da pessoa humana como valor supremo. Acentua-se a importância de utilizar aludidos vetores na interpretação da norma, alçando-os ao topo da hierarquia normativa e colocando-os a salvo de maiorias eventuais. Destarte, pode-se afirmar, coadunando com Luís Roberto Barroso (2009), que as constituições pós-guerra centram na pessoa e nos seus direitos fundamentais a base de todo o ordenamento jurídico. O Estado, atualmente, é uma

instituição que tem como principal função a proteção da dignidade da pessoa humana e dos seus direitos fundamentais<sup>7</sup>. Para ilustrar:

[...] perante as experiências históricas da aniquilação do ser humano (inquisição, escravatura, nazismo, stalinismo, polpotismo, genocídios étnicos) a dignidade da pessoa humana como base da República significa, sem transcendências ou metafísicas, o reconhecimento do *homo nourmenon*, ou seja, do indivíduo como limite e fundamento do domínio da República. Nesse sentido, a República é uma organização política que serve o homem, não é o homem que serve aos aparelhos político-organizacionais (CANOTILHO, 1998, p. 221).

No contexto de reconhecimento da força normativa da Constituição e da proteção aos direitos humanos, retorna-se à preocupação de limitar o poder punitivo do Estado por meio da noção de bem jurídico. Surgem, assim, as teorias constitucionais, defendendo que a limitação ao poder punitivo do Estado deve encontrar seu fundamento de validade na Constituição e não mais na letra da lei. Nessa concepção, “a via escolhida, que refere a busca pelos limites de criminalização no próprio texto constitucional, parece a única plausível” (NEISSER, 2016, p. 125). Dentre os pensadores da teoria constitucionalista (funcionalista imprópria) destaca-se Claus Roxin, ao apontar que “[...] o caminho correto só pode ser deixar as decisões valorativas político-criminais introduzirem-se no sistema do Direito Penal” (BITENCOURT, 2016, apud ROXIN, 1972, p. 123).

<sup>7</sup> A principal referência no desenvolvimento do novo Direito Constitucional na Europa foi a Lei Fundamental de Bonn (Constituição alemã), de 1949, sobretudo após a instalação do Tribunal Constitucional Federal, ocorrida em 1951. A partir daí, teve início uma fecunda produção teórica e jurisprudencial, responsável pela ascensão científica do Direito Constitucional no âmbito dos países de tradição romano-germânica. A segunda referência de destaque é a Constituição da Itália, de 1947, e a subsequente instalação da Corte Constitucional, em 1956. Ao longo da década de 1970, a redemocratização e a reconstitucionalização de Portugal (1976) e da Espanha (1978) agregaram valor e volume ao debate sobre o novo Direito Constitucional. Esse novo constitucionalismo europeu caracterizou-se por reconhecer a força normativa das normas constitucionais, rompendo com a tradição que tornava a Constituição documento antes político que jurídico, subordinado às circunstâncias do Parlamento e da administração. No caso brasileiro, o renascimento do Direito Constitucional se deu, igualmente, no ambiente de reconstitucionalização do país, por ocasião da discussão prévia, convocação, elaboração e promulgação da Constituição de 1988 (BARROSO, 2009, p. 247).

Os defensores dessa teoria ressaltam que “[...] o conceito de bem jurídico deve ser inferido da Constituição, operando-se uma espécie de normatização das diretivas político-criminais” (PRADO, 2014, p. 64).

Roxin defende um sistema normativo dualista (teleológico-funcional), admitindo que limites materiais de fora do sistema penal influenciem na elaboração de conceitos jurídicos. Vê-se que a abertura do sistema ao influxo de valores representa o retorno “[...] da tradição metodológica do neokantismo, agora revitalizada com base nos princípios garantistas limitadores do *ius puniendi*, reconhecidos pela Constituição” (BITENCOURT, p. 124).

Essa perspectiva do sistema de Direito Penal permite sua crítica, limitação e remodelação em função da evolução do conhecimento, possibilitando a concretização dos direitos fundamentais.

Prado (2014, p. 66) destaca que Roxin parte da ideia de Constituição, mais especificamente, da noção moderna de Estado democrático e social de direito para elaborar sua tese, *atribuindo ao Direito Penal dupla função* – proteger os bens jurídicos constitutivos da sociedade e garantir prestações públicas necessárias à existência do indivíduo –, *objetivando possibilitar ao indivíduo o livre desenvolvimento da sua personalidade*, “[...] que a nossa Constituição considera como pressuposto de uma condição digna”.

Diametralmente oposto a Roxin, Günter Jakobs (2007), principal defensor da teoria funcionalista sistêmica, concebe o Direito Penal como um sistema normativo fechado, com a exclusão de valorações externas, defendendo a ideia de que o objeto da tutela penal é a proteção fática da norma jurídica e que para a sua preservação podem ser negados direitos aos que cometem delitos graves – os inimigos a serem combatidos pelo Estado<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Jakobs parte da teoria de Luhman e, ambicionando elaborar sua tese, separa os homens em dois grupos: o primeiro é formado por cidadãos, que são aqueles que reconhecem e cumprem as regras sociais impostas pela própria coletividade, e o segundo é composto pelos *inimigos do Estado*, ou seja, os que cometem delitos e, por não participarem da dinâmica social, a quem são negados direitos e garantias fundamentais, que seriam prerrogativas apenas daqueles que participam do Estado. Surge, assim, o direito penal do inimigo, direito penal rigoroso, objetivando combater o inimigo da sociedade. Como o delito seria uma disfunção do sistema (um fato socialmente danoso): o delincente deve ser imediatamente expurgado do sistema (JAKOBS, 2007).

Devido a isso, de modo convergente com Sales (2013), Prado (2014), Roberti (2001) e Bitencourt (2016), conclui-se que a teoria funcionalista sistêmica se revela incompatível com o Estado democrático de direito e, em consequência, com todo o sistema jurídico penal brasileiro. Ademais, ao erigir a norma jurídica a uma categoria superior ao indivíduo, colide-se frontalmente com o princípio da dignidade da pessoa humana.

Por todo o exposto, conclui-se que a teoria constitucionalista é a que melhor se compatibiliza com o Estado democrático de direito, por adotar um sistema aberto que permite influxos da sociedade para aperfeiçoá-lo, preocupando-se em estabelecer limites ao *jus puniendi* do Estado e buscando o livre desenvolvimento de todos os indivíduos e da sociedade.

## 2.1 Breves considerações sobre direitos fundamentais e mandados de criminalização

Adotada a teoria constitucionalista, reconhece-se a existência de um limite à liberdade de conformação do legislador: os valores de uma determinada sociedade previstos constitucionalmente. Surge, então, uma indagação: em que se constituem esses valores?

Segundo Ingo Wolfgang Sarlet (2007), a partir da revolução burguesa, os direitos fundamentais integram, “[...] ao lado da definição de forma de Estado, do sistema de governo e da organização do poder, a essência do Estado constitucional [...]”. Os direitos fundamentais constituem, para além de sua função limitativa do poder, critérios de legitimação do poder estatal e da própria ordem constitucional, só se justificando o poder para a efetivação dos direitos do homem.

Para promover os aludidos direitos, não basta a simples abstenção do Estado na vida do cidadão; impõe-se um dever de proteção aos direitos fundamentais<sup>9</sup>. Em outras palavras, conforme explica

<sup>9</sup> De acordo com Sarlet (2007), os direitos fundamentais dividem-se em duas perspectivas, a saber: subjetivas e objetivas. A faceta subjetiva refere-se à possibilidade que tem o seu titular de fazer valer judicialmente os poderes e liberdades que lhe foram consagrados.

Sarlet (2007), atualmente os direitos fundamentais não se limitam ao aspecto subjetivo; também constituem decisões valorativas de natureza jurídico-objetiva da Constituição, reconhecendo funções autônomas aos direitos fundamentais com grande densidade normativa e com eficácia em todo o ordenamento jurídico, bem como fornecendo diretrizes para os órgãos legislativos, judiciários e executivos. O âmbito objetivo fora concebido para reforçar a juridicidade e efetividade das normas de direitos fundamentais, propiciando que elas se realizem no plano fático, notadamente porque *a efetividade de aludidos direitos é condição necessária para a própria promoção do indivíduo.*

Como desdobramentos da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, tem-se o reconhecimento de sua eficácia irradiante, significando que os direitos fundamentais são tidos como: a) o norte de todo o ordenamento jurídico, tanto no momento da elaboração da norma como no de sua interpretação e aplicação - visto que incorporam e expressam determinados valores fundamentais de uma comunidade, que esta deve respeitar e concretizar; b) o reconhecimento da eficácia horizontal dos direitos fundamentais, significando a aplicação destes nas relações privadas; e c) *a teoria dos deveres de proteção do Estado.*

Ao Estado, como ressalta Sarlet (2007), incumbe a tarefa de ser amigo e guardião dos direitos fundamentais; para tanto, deve adotar medidas das mais diversas naturezas, entre elas estabelecer até normas restritivas de outros direitos fundamentais, se for estritamente necessário.

Em sede jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal (STF) examinou o tema na ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário nº 418.376/MS, oportunidade em que o Ministro Gilmar Mendes apresentou voto-vista cuja tese principal se estruturava na proibição de proteção deficiente em matéria penal (BRASIL, 2006). Mendes destacou que a doutrina vinha apontando para a existência de uma espécie de garantismo positivo, como outra face da

---

Têm a função precípua de serem direitos subjetivos de defesa do indivíduo contra atos do poder público - pode-se afirmar que eles consolidam a proibição de excesso do Estado, estabelecendo limites ao *jus puniendi*.

proporcionalidade, de modo que a proibição de proteção deficiente era muito importante na aplicação dos direitos fundamentais de proteção, especificamente naqueles casos em que “[...] o Estado não pode abrir mão da proteção do Direito Penal para garantir a proteção de um direito fundamental [...]”.

É necessário, após essa exposição, responder à seguinte questão: em que hipótese o Direito Penal é imprescindível ao Estado para que proteja efetivamente direitos fundamentais? A resposta perpassa necessariamente pela teoria dos mandados de criminalização e pelo princípio da não intervenção.

Cleber Masson (2010) afirma que os mandados de criminalização “[...] indicam matérias sobre as quais o legislador ordinário não tem a faculdade de legislar, mas a obrigatoriedade de tratar, protegendo determinados bens ou interesses de forma adequada e, dentro do possível, integral [...]”. Defende que os mandados de criminalização se apresentam no texto constitucional de duas formas: explícita e implícita. Os explícitos ou expressos são aqueles cuja simples leitura indica, de forma clara, a necessidade de criminalização ou de tratamento mais rígido a determinadas infrações penais; os implícitos podem ser extraídos dos valores protegidos ao longo do texto constitucional.

Inserindo-se no paradigma pós-Segunda Guerra, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 rompeu com o Direito Penal até então vigente ao retirar do legislador infraconstitucional o poder de conformação e determinar expressamente a criminalização de algumas condutas.

O STF, quando julgou o *HC* nº 102.087/MG, admitiu expressamente a existência de mandados de criminalização. Naquela oportunidade, o Ministro Gilmar Mendes assim se manifestou:

[...] Os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas proibições de intervenção (*Eingriffsverbote*), expressando também um postulado de proteção (*Schutzgebote*). Pode-se dizer que os direitos fundamentais expressam não apenas uma proibição do excesso (*Übermassverbote*), como também

podem ser traduzidos como proibições de proteção insuficiente ou imperativos de tutela (Untermassverbote). Os mandatos constitucionais de criminalização, portanto, impõem ao legislador, para seu devido cumprimento, o dever de observância do princípio da proporcionalidade como proibição de excesso e como proibição de proteção insuficiente [...] (BRASIL, 2012).

Portanto, o STF entende que o princípio da proporcionalidade deve servir de norte ao legislador, com o fim de evitar excessos e garantir a proteção suficiente.

Com base no exposto, depreende-se que os bens selecionados pela Constituição para serem protegidos são aqueles que expressam os valores fundamentais da sociedade por ela normatizada, o que corresponderia aos direitos fundamentais. Assim, estes vinculam o legislador infraconstitucional ao indicar quais os bens merecem a proteção do Estado e, ao mesmo tempo, lhe impõem o dever de proteção efetiva do cidadão.

Poder-se-ia concluir que o legislador tem ampla liberdade de conformação para criar normas penais, desde que respeitado o conteúdo valorativo a ele indicado pelos direitos fundamentais. Argumentar-se-ia que, por esse viés, estaria, inclusive, efetivando seu dever de proteção.

Contudo, a aludida conclusão revela-se precipitada, uma vez que, ao cumprir tal dever de proteção, o Estado não pode afetar de forma desproporcional o direito fundamental à liberdade daquele que está sendo acusado da violação ao direito fundamental de terceiro. Não se pode perder de vista, assim, que, ao lado do garantismo positivo, encontra-se o garantismo negativo, devendo ambos ser considerados tanto pelo legislador, ao criar a norma penal, quanto pelo magistrado, ao julgar o processo criminal.

A fim de solucionar esta difícil equação – de um lado, os deveres de proteção do Estado a direitos fundamentais (mandamento de criminalização), selecionados pela Constituição, e, de outro, a proteção a direitos fundamentais como limite ao poder punitivo do Estado (proibição de excesso) – recorre-se ao princípio da

intervenção mínima, propondo sua releitura com as matrizes do Estado democrático de direito, para que o aludido princípio possa atuar como critério de controle de constitucionalidade das medidas restritivas de direitos fundamentais.

### 3 Princípio da intervenção mínima com o colorido constitucional

Em razão da vergonhosa história das penas surge, ao lado do Estado moderno, um movimento que objetiva proteger a liberdade dos homens contra a intervenção punitiva do Estado<sup>10</sup>. Sobre esse aspecto, “[...] coube a Beccaria o título de precursor da defesa e do respeito aos direitos humanos” (ROBERTI, 2001, p. 66). Segundo a autora, “[...] Beccaria, revolucionando o pensamento jurídico, desencadeou um novo Direito Penal; a partir de então, voltou-se para uma efetiva defesa social, com olhos nos direitos humanos e respeito à dignidade individual da pessoa” (ROBERTI, 2001, p. 66).

Passou-se a defender que o Direito Penal não deve atuar para proteger todos os bens jurídicos: deve ser reservado para que o Estado possa dele se utilizar somente para coibir ações não toleradas pela sociedade, em razão das graves consequências advindas da simples instauração de um processo criminal na vida do cidadão.

Surge, nesse contexto, o princípio penal da intervenção mínima, que, segundo Roberti (2001), tem como principal objetivo limitar o poder punitivo do Estado, que só se legitima quando constitui meio necessário para a proteção de determinado bem jurídico. O princípio da intervenção mínima informa que, se para o restabelecimento da ordem jurídica violada forem suficientes medidas civis ou

<sup>10</sup> Ferrajoli ressalta que a “[...] história das penas é, sem dúvida, mais horrenda e infamante para a humanidade do que a própria história dos delitos: porque mais cruéis e talvez mais numerosas do que as violências produzidas pelos delitos têm sido as produzidas pelas penas e porque, enquanto o delito costuma ser uma violência ocasional e às vezes impulsiva e necessária, a violência imposta por meio da pena é sempre programada, consciente, organizada por muitos contra um. Frente à artificial função de defesa social, não é arriscado afirmar que o conjunto das penas cominadas na história tem produzido ao gênero humano um custo de sangue, de vidas e de padecimentos incomparavelmente superior ao produzido pela soma de todos os delitos” (FERRAJOLI, 2002, p. 310).

administrativas – ou qualquer outra que não a penal –, são essas as medidas que devem ser utilizadas para reprimir o ilícito.

Sales (2013) adota parcialmente o modelo garantista de Luigi Ferrajoli, conectando o princípio da intervenção mínima ao terceiro axioma daquele modelo: *Nulla Lex (poenalis) sine necessitate*. Explica que “Ferrajoli trabalha com a ideia de que o direito Penal somente está justificado diante de sua absoluta necessidade e apenas pode estabelecer proibições mínimas necessárias” (SALES, 2013, p. 145).

Especificamente no que se refere ao ordenamento jurídico brasileiro, embora não conste expressamente do texto da Constituição da República, o princípio da intervenção mínima encontra-se nele implícito logo em seu art. 1º, inciso III, ao consagrar a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado democrático de direito.

No contexto da Constituição de 1988, Roberti (2001) alerta que, uma vez que se reconheça como intangível o postulado da dignidade da pessoa humana, uma certeza deverá advir: a de que as disposições que restringem a liberdade humana não podem ultrapassar o limite do necessário.

Sales (2013) ressalta que o princípio da intervenção mínima se conecta ao Estado democrático de direito na medida em que é característica nuclear desse modelo de Estado tutelar de forma máxima os direitos fundamentais, bem como interferir de forma mínima na vida dos cidadãos. Assim, liga-se o Direito Penal à política criminal, destacando que aquele deve ser a *extrema ratio*: “o Estado deve intervir o mínimo possível e, mesmo quando isso ocorrer, só na precisa medida necessária para o asseguramento da vida em sociedade” (SALES, 2013, p. 73).

O autor (2013) defende o minimalismo penal também na seara criminal eleitoral, sustentando que o alargamento da zona de abrangência do Direito Penal se revela incompatível com o Estado democrático de direito, por violar a dignidade da pessoa humana. Propõe a esfera não penal como um novo caminho para o Direito

Eleitoral em matéria de proteção de bens jurídicos relevantes, destacando que

[...] a existência na legislação não penal eleitoral de dispositivos que protegem de forma adequada - muitos deles vindos de iniciativa da própria sociedade - demonstra não só a *suficiente* proteção como também a *legitimidade* dela. O uso do direito penal, nesse quadro, é *inadequado* (SALES, 2013, p. 157. Grifos do original).

Vive-se, ou pretende-se viver, no Estado democrático de direito, conforme preceitua a Constituição de 1988<sup>11</sup>. Nesse contexto, não se pode admitir que existam condutas a serem obrigatoriamente protegidas pelo Direito Penal, pois a liberdade do cidadão - ainda que infrator da norma - é também um direito fundamental. Havendo outras formas de proteger bens jurídicos, o Direito Penal não deve ser aplicado. Sales (2013, p. 122) defende ainda que “[...] proteger não significa, necessariamente, criminalizar”. De acordo com o autor, revela-se incompatível com o princípio da dignidade da pessoa humana o incremento no número de crimes, havendo proteção ao bem a ser tutelado na esfera não penal.

Portanto, a regra é criminalizar somente em casos estritamente necessários. Por essa razão, defende-se ser ônus do Poder Legislativo demonstrar - aplicando o princípio da intervenção mínima, como manifestação do princípio da proporcionalidade aplicado ao Direito Penal constitucional - que as medidas adotadas por outros ramos do Direito não foram suficientes para coibir o ilícito e proteger o bem jurídico.

Caso o legislador não aplique o princípio da intervenção mínima e, por razões diversas, criminalize as condutas suficientemente protegidas por outros ramos do Direito, ou seja omissivo quanto à sua descriminalização, caberá, então, ao Poder Judiciário, por meio do controle de constitucionalidade difuso, aplicar imediatamente o aludido princípio, porque este consagra o direito fundamental e porque o processo é também forma de realização do Estado democrático de direito. Isso porque

<sup>11</sup> Considerando que a norma é imputação e objetiva conformar a realidade.

[...] o magistrado, necessariamente, deve dar à norma geral e abstrata aplicável ao caso concreto uma interpretação conforme a Constituição, sobre ela exercendo o controle de constitucionalidade se for necessário [...] (DIDIER, 2015, p. 158).

Por todo o exposto, conclui-se que a intervenção estatal por meio do Direito Penal, como o último recurso democrático, deve ser norteada pelo princípio da intervenção mínima com colorido constitucional. O fato de um bem encontrar-se positivado na Constituição não significa que mereça necessariamente a tutela penal; uma vez que há diversas outras formas de se tutelarem bens jurídicos, e o Direito Penal deve ser a última escolha, utilizado somente quando não existirem outras formas de o Estado coibir, por meio de sanções menos invasivas, a conduta indesejada. Portanto, somente aplicando o princípio da intervenção mínima – para selecionar os bens jurídicos constitucionais a serem protegidos penalmente –, o legislador infraconstitucional estará observando tanto a proibição do excesso quanto a proteção eficiente no que se refere aos direitos fundamentais. E, caso proceda de forma contrária, cabe ao Poder Judiciário aplicar imediatamente o princípio, utilizando-o como critério de controle de constitucionalidade das medidas restritivas de direito fundamental.

#### **4 Estudo de caso: art. 299 do Código Eleitoral versus art. 41-A da Lei nº 9.504/1997 – legitimidade de criminalização da violação à liberdade de sufrágio?**

Defende José Jairo Gomes (2015) que o crime eleitoral, dadas suas nuances, poderia inaugurar uma categoria própria. Contudo, predominantemente se insere na categoria geral dos crimes, sendo crime comum. Adverte Gomes (2015) que, embora o crime eleitoral tenha um colorido político – porque objetiva garantir direitos que são essencialmente políticos, como o direito do sufrágio, por exemplo –, o aludido fato não o qualifica como crime político. Essa afirmação encontra-se pacífica, havendo julgados – tanto no STF quanto no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – ratificando-a. Cite-se como exemplo, no STF, a Rcl nº 511/PB, julgada pelo Pleno, relator Ministro

Celso de Mello; e, no TSE, REspe nº 16048/SP, relator Ministro José Eduardo Rangel de Alckmin.

Dessa forma, a construção teórica desenvolvida neste artigo pode ser aplicada aos crimes eleitorais.

Tecidas essas considerações e fixadas as premissas mestras, seleciona-se uma das manifestações dos direitos fundamentais políticos - o livre exercício do voto -, a fim de verificar a legitimidade, pós-Constituição de 1988, do art. 299 do Código Eleitoral, ressaltando que os direitos políticos se encontram inseridos no catálogo dos direitos fundamentais de primeira dimensão (BONAVIDES, 2005).

Ao analisar-se o art. 14, § 9º, da Constituição da República, verifica-se a determinação de proteção aos direitos políticos, dirigida ao legislador. Contudo, como defendido, o dever de proteção não se confunde com o dever de criminalização, pois, havendo outro meio igualmente eficaz e menos gravoso para o cidadão, deverá ser adotado.

Cumpra, então, utilizando o princípio da intervenção mínima, proceder ao último teste, com o objetivo de verificar se há proteção suficiente - na seara eleitoral - à liberdade da vontade do eleitor quanto ao seu voto, a fim de concluir se o art. 299 do Código Eleitoral (CE) é compatível com a Constituição de 1988<sup>12</sup>.

Extraí-se, de pronto, que esse dispositivo reúne as duas modalidades de corrupção: a ativa e a passiva. Faz-se necessário, assim, esclarecer que, nesta pesquisa, se buscou averiguar se há proteção suficiente, fora do Direito Penal, no que se refere à corrupção eleitoral ativa, relacionada às condutas de dar, oferecer, prometer dinheiro, dádiva ou qualquer outra vantagem para obter votos ou conseguir abstenção, ainda que a oferta não seja aceita pelo destinatário.

<sup>12</sup> Neisser defende a ampla liberdade de troca de ideias e informações durante o período pré-eleitoral e eleitoral, contudo alerta que essa liberdade deve ser analisada conjuntamente com a ideia de voto livre e, para tanto, defende também que deve ser coibida a divulgação de informações falsas (NEISSER, 2016, p. 48 e 50).

Na sequência, ao se analisar o art. 41-A da Lei nº 9.504/1997, conclui-se que as condutas configuradoras de captação ilícita de sufrágio (doar, fornecer, prometer ou entregar) são idênticas às descritas no crime de corrupção eleitoral ativa.

Defende Gomes (2015) que, em ambos os casos, o objetivo é proteger o livre exercício do voto. Assim,

[...] o candidato (ou terceiro que o represente) se lança ao eleitor com vistas a obter-lhe o voto mediante a vinculação psicológica cimentada pela dação, oferta, promessa ou entrega de bem ou vantagem de qualquer natureza (GOMES, 2015, p. 58).

Chega-se ao momento de responder à seguinte indagação: a coincidência de condutas típicas implica que *o art. 41-A da Lei das Eleições tenha suplantado ou de algum modo alterado o crime de corrupção eleitoral erigido no art. 299 do CE?*

Gomes (2015, p. 58) argumenta que as duas figuras legais convivem no sistema, porque se situam “em ambientes distintos” e porque o tipo do art. 299 do CE é mais amplo que o art. 41-A da Lei das Eleições, abarcando a corrupção eleitoral passiva, da qual não trata o último artigo. Para confirmar a tese, o autor cita o RHC nº 81/SP, julgado pelo TSE (BRASIL, 2005).

Embora reconheça os efeitos deletérios que a corrupção produz na democracia, Sales (2013) afirma que se valer do Direito Penal para combatê-la é um grande equívoco. Critica o movimento expansionista do Direito Penal ao ressaltar que a inflação legislativa que dele advém produz um Direito Penal simbólico, ineficiente no combate às práticas ilícitas, inclusive no que se refere à corrupção eleitoral.

Convergentemente, embora no contexto da corrupção em sentido amplo, Zaffaroni (2007) adverte que a corrupção surge no espaço do poder arbitrário e o único modo eficaz de preveni-la é fechando tais espaços, mediante engenharia institucional renovada.

Por outro lado, o art. 41-A da Lei das Eleições comina como sanção ao seu infrator a cassação do registro de candidatura e multa e,

após as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 135/2010 na Lei Complementar nº 64/1990, aquele que for condenado por essa ilicitude ficará inelegível pelo prazo de oito anos.

Vê-se, assim, que a liberdade de exercício de sufrágio se encontra tutelada por norma de natureza não penal – dentro do próprio sistema do Direito Eleitoral –, impondo ao seu infrator gravíssimas consequências em sua capacidade eleitoral passiva, o que resulta, diversas vezes, na perda do mandato eletivo.

Ademais, considerando a celeridade imposta por meio da Lei nº 9.504/1997<sup>13</sup> aos feitos de natureza eleitoral que possam acarretar a perda do mandato eletivo, não é difícil concluir que, na prática, essas ações serão processadas e julgadas de forma mais rápida que as criminais. Nestas, em decorrência de manobras processuais, não raras vezes ocorre prescrição da pretensão punitiva do Estado.

Dessa forma, demonstrado que o Direito Eleitoral – por meio de seus instrumentos próprios – consegue proteger efetivamente os bens jurídicos por ele tutelados, coaduna-se com Sales (2013) para concluir pela desnecessidade de o Direito Penal atuar em se tratando de corrupção eleitoral ativa.

Propõe-se ao Poder Judiciário – ao proferir julgamento em que analisa casos concretos tendo como causa de pedir jurídica a corrupção eleitoral ativa – que declare incidentalmente a inconstitucionalidade parcial do art. 299 do Código Eleitoral.

## 5 Conclusão

Iniciou-se este artigo com a premissa de que as normas penais existem para proteger os bens que foram eleitos como os de maior importância em determinada sociedade, para viabilizar a convivência humana e proteger as liberdades individuais.

<sup>13</sup> Art. 97-A. Nos termos do inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal, considera-se duração razoável do processo que possa resultar em perda de mandato eletivo o período máximo de 1 (um) ano, contado da sua apresentação à Justiça Eleitoral.

Ao se ressaltar que a noção de bem jurídico penal é importante para limitar a atuação do *jus puniendi* estatal e selecionar quais os bens devem ser protegidos, passou-se a abordar as teorias contemporâneas para verificar qual delas se compatibilizaria com o Estado democrático de direito, concluindo-se que essa seleção deve encontrar seu fundamento de validade na Constituição da República, que tem como princípio nuclear a dignidade da pessoa humana.

Na sequência, destacou-se que tanto a proibição de excesso quanto o imperativo de tutela a direitos fundamentais são consectários do princípio da dignidade da pessoa humana.

Recorreu-se ao princípio da intervenção mínima, propondo sua releitura com as matizes do Estado democrático de direito, para que atuasse como critério de controle de constitucionalidade das medidas restritivas de direitos fundamentais.

Com base nesse suporte teórico, o artigo enfrenta a questão problematizada, verificando que há proteção suficiente na esfera eleitoral à corrupção ativa e sugerindo ao Poder Judiciário, no que se refere à corrupção ativa, a declaração incidental de sua inconstitucionalidade.

## Referências

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. *O rendimento da teoria do bem jurídico no direito penal atual*. São Paulo, 2009. Disponível em: <[http://www.revistaliberdades.org.br/site/outrasEdicoes/outrasEdicoesExibir.php?rcon\\_id=3](http://www.revistaliberdades.org.br/site/outrasEdicoes/outrasEdicoesExibir.php?rcon_id=3)>. Acesso em: 31 out. 2016.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal: parte geral*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

BRASIL. *Código eleitoral*. Lei 4737 de 15 de julho de 1965.

\_\_\_\_\_. *Código penal*. Decreto-lei n. 2848 de 7 de dezembro de 1940.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 102.087 MG. Relator: Ministro Celso de Mello, Brasília, DF, *DJE*, n. 159, 13.8.2012.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. Salvador: Jus Podivm, 2015.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2002.

GOMES, José Jairo. *Crimes e processo penal eleitorais*. São Paulo: Atlas. 2015.

GOMES, Suzana de Camargo. *Crimes eleitorais*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2008.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

JAKOBS, Günther; MELIÁ, Manuel Cancio. *Direito penal do inimigo: noções e críticas*. Org. e trad. André Luís Callegari, Nereu José Giacomolli. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MASSON, Cleber. *Teoria constitucional do direito penal e os mandados de criminalização*. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/teoria-constitucional-do-direito-penal-e-os-mandados-de-criminalizacao/5222>>. Acesso em: 3 nov. 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

NEISSER, Fernando Gaspar. *Crime e mentira na política*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

PRADO, Luiz Regis. *Bem jurídico-penal e constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ROBERTI, Maura. *A intervenção mínima como princípio no direito penal brasileiro*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. 2001.

SALES, José Edvaldo Pereira. *A proteção do bem jurídico e a (des) criminalização no direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Lumen Júris. 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARMENTO, Daniel. *A ponderação de interesses na constituição federal*. 1. ed., 2. imp. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 1992.

SOUZA, José. *O combate à corrupção eleitoral no Brasil: mobilização social e eficácia da Lei 9840/99*. Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/arquivos/monografias/Jose%20Magalhaes%20de%20Souza.pdf>>. Acesso em: 7 fev. 2017

STRECK, Lênio Luiz. *A dupla face do princípio da proporcionalidade e o cabimento de mandado de segurança em matéria criminal: superando o ideário liberal-individualista-clássico*. 2013. Disponível em: <<https://ensaiosjuridicos.wordpress.com/2013/04/19/a-dupla-face-do-principio-da-proporcionalidade-e-o-cabimento-de-mandado-de-seguranca-em-materia-criminal-superando-o-ideario-liberal-individualista-classico-lenio-streck/>>. Acesso em: 7 fev. 2017.

TAVARES, André Ramos; Agra, Walber de Moura; Pereira, Luiz Fernando (Coord.). *O direito eleitoral e o novo código de processo civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

TAVARES, Juarez. *Teoria do injusto penal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

TÚLIO, Denise Vinci. *Crimes eleitorais*. Paraná, 1998. Disponível em: <<http://www.justicaeeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-revista-parana-eleitoral-n030-1998-denise-vinci-tulio>>. Acesso em 7 fev. 17.

ZAFFARONI, Eugênio Raul. *Em busca das penas perdidas*. Rio de Janeiro: Revan, 1989.

\_\_\_\_\_. *O inimigo no direito penal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.



ESTUDOS ELEITORAIS

# O RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA E A RELATIVIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA UNICIDADE DA CHAPA: UMA ANÁLISE À LUZ DA SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS

JAMILLY IZABELA DE BRITO SILVA

JOÃO DE JESUS ABDALA SIMÕES





# O RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA E A RELATIVIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA UNICIDADE DA CHAPA: UMA ANÁLISE À LUZ DA SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS<sup>1</sup>

## THE APPEAL AGAINST DIPLOMA EXPEDITION (AADE) AND THE RELATIVIZATION OF THE UNICITY PRINCIPLE: AN ANALYSIS IN THE LIGHT OF THE CONDEMNATION TO THE SUSPENSION OF THE POLITICAL RIGHTS

JAMILLY IZABELA DE BRITO SILVA<sup>2</sup>  
JOÃO DE JESUS ABDALA SIMÕES<sup>3</sup>

### RESUMO

Neste artigo, pretende-se analisar as repercussões - na seara eleitoral - da condenação à suspensão dos direitos políticos arguida, pela primeira vez, em desfavor de um dos candidatos majoritários eleitos, no bojo do recurso contra expedição de diploma (RCED). Para tanto, em um primeiro momento, serão esmiuçadas as hipóteses de cabimento do RCED, à luz da reforma eleitoral de 2013. Depois, serão traçadas as linhas gerais de incidência do princípio da unicidade da chapa, conforme doutrina e jurisprudência, bem como será esmiuçada a *ratio* do microsistema eleitoral à luz da sanção de cassação de diploma. Por fim, serão elencados os argumentos que subsidiam o temperamento do princípio da unicidade da chapa

<sup>1</sup> Artigo recebido em 11 de agosto de 2017 e aprovado para publicação em 21 de setembro de 2017.

<sup>2</sup> Assessora Jurídica da Corregedoria Regional Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas. Agente técnico-jurídico do Ministério Público do Estado do Amazonas. Pós-graduada em Direito Civil, Direito Processual Civil e Direito Público pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas (Ciesa).

<sup>3</sup> Vice-Presidente e Corregedor Regional Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas (biênio 2016-2018) e Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (desde 2004). Pós-graduado em Direito Privado pela Universidade Federal do Amazonas (1982) e em Direito Processual Civil pela Fundação Getúlio Vargas (1999).

na hipótese proposta, especialmente se considerada a teleologia da legislação eleitoral.

**Palavras-chave:** RCED. Diplomação. Suspensão de direitos políticos. Unicidade da chapa. Relativização.

## ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the repercussions of the evocation of the suspension of an elected candidate's political rights in the course of the trial of the Appeal Against its Diploma Expedition (AADE). In the first part, it will be explored when the AADE is admissible, in the light of the 2013 electoral reform. Then, the main lines of application of the "unicity principle" will be drawn up according to the doctrine and jurisprudence, as well as how the sanction of cassation of diploma works according to the Brazilian electoral legislation. Finally, the arguments that make the temperament of the "unicity principle" in the proposed hypothesis will be exposed, in the light of the teleology of the electoral legislation system in Brazil.

**Keywords:** AADE. Diplomation. Suspension of the political rights. Unicity principle. Relativization.

## 1 Introdução

O *microssistema eleitoral*, se analisado a partir da edição do Código Eleitoral de 1965 tinha como escopo principal proteger o *direito de votar e de ser votado* (capacidade eleitoral ativa e passiva *stricto sensu*). Todavia, com o passar do tempo e, principalmente, com o advento da Constituição de 1988, é certo que tem se operado uma *transfiguração* do valor maior que deve ser tutelado pela legislação eleitoral.

De fato, atualmente, a maior preocupação do Direito Eleitoral – seja no âmbito do material, seja do contencioso eleitoral (direito processual) – reside na busca por um *processo eleitoral probo, que não permita quaisquer vícios na formação da convicção do eleitor*. Poder-se-ia dizer que a tutela fundamental do Direito Eleitoral, na contemporaneidade, é garantir a *manifestação legítima do eleitor* (art. 14, § 9º, da Constituição Federal).

Assim, se antes as ações eleitorais que buscavam cassar o registro e/ou diploma do candidato tinham lugar, precipuamente, após o pleito, a exemplo do recurso contra expedição de diploma (art. 262 do Código Eleitoral), primeiro instrumento processual apto a cassar o diploma dos candidatos eleitos, nos dias atuais há diversas ações eleitorais que, mesmo em momento anterior à data da eleição, possibilitam a exclusão do candidato, a exemplo da ação de investigação judicial eleitoral (AIJE – art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990).

Com essas considerações, este estudo tem como escopo averiguar as repercussões – na seara eleitoral – da condenação à suspensão dos direitos políticos advinda de ação de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da CF/1988 e art. 12 da Lei nº 8.429/1992) *arguida, pela primeira vez*, em desfavor de um dos candidatos majoritários eleitos, no bojo do *recurso contra expedição de diploma* (RCED).

Para tanto, num primeiro momento, serão esmiuçadas as hipóteses de cabimento do RCED, à luz da reforma eleitoral de 2013. Depois, serão traçadas as linhas gerais de incidência do princípio da unicidade da chapa, conforme doutrina e jurisprudência eleitorais,

bem como será explicitada, ainda que brevemente, a *ratio* do microsistema eleitoral à luz da sanção de cassação de diploma. Por fim, serão elencados os argumentos que subsidiam o temperamento do referido princípio quando for analisada a teleologia do atual arcabouço normativo eleitoral.

## 2 Recurso contra expedição de diploma e arguição, pela primeira vez, da ausência de condição de elegibilidade atinente ao pleno gozo de direitos políticos

Como premissa indispensável para este estudo, é imperioso mencionar que, a partir da Lei nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013 (reforma eleitoral de 2013), o art. 262 do Código Eleitoral, que elenca as hipóteses de cabimento do RCED, passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 262. O recurso contra expedição de diploma caberá somente nos casos de *inelegibilidade superveniente ou de natureza constitucional e de falta de condição de elegibilidade*.

I - (revogado);

II - (revogado);

III - (revogado);

IV - (revogado). (Grifo nosso)

Assim, o RCED, atualmente, conforme leciona a doutrina de Esmeraldo (2016, p. 334), “somente é cabível para arguir inelegibilidade superveniente ou de natureza constitucional ou a falta de condição de elegibilidade; se veiculada qualquer outra matéria, essa ação não deve ser conhecida”.

Dito isso, o pleno gozo de direitos políticos, como *condição de elegibilidade constitucionalmente prevista* (e não causa de inelegibilidade), não se submete ao instituto da *preclusão*, podendo a ausência desse requisito ser arguida tanto no processo de registro de candidatura – via ação de impugnação de registro de candidatura – quanto no recurso contra expedição de diploma. Sobre o assunto, mais uma vez, a didática doutrina de Esmeraldo (2016, p. 242)<sup>4</sup>:

<sup>4</sup> Cfr., no mesmo sentido, Gomes (2016, p. 828).

E mais: ainda que a falta de condição de elegibilidade seja preexistente ao registro, poderá ser reconhecida a qualquer momento nas instâncias ordinárias nos autos do pedido de registro ou no RCED, ainda que não veiculada no momento oportuno para impugnar o registro de candidatura, uma vez que tem natureza constitucional, não se submetendo ao instituto da preclusão.

A coadunar o ora defendido, extrai-se da dicção constitucional, especificamente do art. 14, § 3º, II, *in litteris*:

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:

[...]

§ 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:

[...]. (Grifos nossos)

Portanto, se o candidato vencedor tem contra si decisão transitada em julgado de condenação à suspensão dos direitos políticos, independentemente do fato (trânsito em julgado) ser anterior ou posterior ao requerimento de registro de candidatura, a hipótese é de *indeferimento do registro ou de cassação do registro/diploma*, se já outorgado.

Nesse sentido, é o entendimento uníssono do Tribunal Superior Eleitoral<sup>5</sup>:

VEREADOR. REGISTRO DE CANDIDATURA. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE. SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS. ART. 14, § 3º, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL/1988. FUNDAMENTO NÃO IMPUGNADO. SÚMULA Nº 26/TSE. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA

<sup>5</sup> No mesmo sentido: AgR-RO nº 4898, Calçoene/AP, rel. Min. Rosa Maria Weber Candiota da Rosa, acórdão de 13.12.2016, publicado em sessão; e RESpe nº 53288, Aparecida de Goiânia/GO, rel. Min. João Otávio de Noronha, acórdão de 30.10.2014, DJE 3.12.2014.

INSIGNIFICÂNCIA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA Nº 282/STF. DESPROVIMENTO.

1. *In casu*, o registro de candidatura foi indeferido com arrimo no art. 14, § 3º, II, da Constituição Federal, em razão da suspensão dos direitos políticos do pretense candidato, penalidade que lhe foi aplicada em virtude de condenação por ato de improbidade administrativa, já transitada em julgado. No entanto, o recorrente aponta como violado o disposto no art. 1º, I, I, da Lei Complementar nº 64/1990 [...].

3. Ausente condição de elegibilidade de status constitucional, consistente na plenitude dos direitos políticos, não há como reformar o acórdão para deferir o registro de candidatura.

4. O marco inicial para cumprimento das sanções de perda da função pública e de suspensão dos direitos políticos é o trânsito em julgado da sentença condenatória (art. 20 da Lei nº 8.429/1992). Na espécie, o trânsito em julgado do acórdão que suspendeu os direitos políticos do agravante, pelo prazo de cinco anos, ocorreu em 15 de fevereiro de 2016, não havendo que se falar, portanto, no término dos efeitos da condenação.

5. Modificar o entendimento adotado pela Corte Regional implicaria no vedado reexame da matéria fático-probatória dos autos (Súmula nº 24/TSE). [...]

7. Agravo regimental desprovido.

(AgR-REspe nº 24758, Mairiporã/SP, rel. Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, acórdão de 11.10.2016, publicado em sessão) (Grifos nossos)

Feitas tais considerações, busca-se perquirir se o fato de a *arguição* atinente à perda dessa condição de elegibilidade por um dos integrantes da chapa eleita ser posterior ao pleito macula a inteireza dela ou, de outro modo, por se tratar de causa de natureza pessoal, somente atinge aquele que não mais goza de plenos direitos políticos. Em outras palavras: *a arguição de ausência de uma das condições de elegibilidade de um dos candidatos já eleitos (pleno gozo dos direitos políticos) pela via do RCED deve contaminar ambos os integrantes da chapa?*

A *quaestio* não é pacífica. Para Gomes (2016, p. 832 e 839), a cassação do diploma de um dos integrantes da chapa contamina, em qualquer caso, sua higidez. Vejamos, *in verbis*:

Malgrado tanto a inelegibilidade quanto a falta de condição de elegibilidade (fundamento do RCED) *tenham caráter pessoal*, pois

comprometem tão só um dos integrantes da chapa, há mister que no *pleito majoritário* se forme litisconsórcio passivo com o outro integrante da chapa. E o litisconsórcio, aqui, é do tipo necessário e unitário. É que na eleição majoritária é preciso que se forme uma chapa e esta deve estar hígida quando da votação. *Assim, a desconstituição do diploma de um dos integrantes da chapa a afeta totalmente, prejudicando o outro integrante. Isso porque uma situação de inelegibilidade ou de falta de condição de elegibilidade estava presente na data do pleito, o que efetivamente contamina a chapa, comprometendo sua regularidade e hígidez [...].*

*Assim, a cassação do diploma de um dos membros da chapa prejudica o outro, impondo-se sua extinção. Por conseguinte, impõe-se a realização de nova eleição (CE, art. 224, § 3º).* (Grifos nossos)

Para Zilio (2016, p. 532-534), ao se analisar o tema sob o prisma da inelegibilidade, a circunstância apta a cassar o diploma somente alcança toda a chapa quando é *preexistente* à data do pleito:

*E tratando-se de RCED com fundamento em inelegibilidade existe a contaminação da chapa? Em síntese apertada, pode-se traçar a seguinte distinção: a) a inelegibilidade pessoal superveniente à eleição não contamina a chapa, porque, por ocasião do pleito, a chapa apresentava-se formalmente perfeita e ao largo de quaisquer vícios; b) a inelegibilidade pessoal preexistente à eleição contamina a chapa, dado que, quando do prélio, já existia vício insanável em um dos seus elementos formadores e, assim, porque o voto é incindível e sufragado na chapa, o vício – que é pessoal – estende-se para trazer ineficácia ao todo. Adota-se a data da eleição como traço distintivo porque é no momento do exercício do sufrágio que a chapa deve estar hígida, pois o voto passa a beneficiá-la como um todo, sendo indiferente se a origem do vício seja oriundo da cabeça da chapa ou do vice. Deste modo, não se trata de conceder efeito extensivo à inelegibilidade, mas apenas reconhecer que o vício – embora de caráter pessoal – por preceder ao pleito, contaminou a chapa, visto que esta é a beneficiária elementar do voto recebido.* (Grifo original)

Por outro lado, ao analisar RCEDs que possuem como causa de pedir fatos análogos ao presente (circunstâncias de natureza pessoal), o Tribunal Superior Eleitoral já *temperou* a incidência do princípio da indivisibilidade da chapa para somente cassar o diploma daquele que não mais possuía um dos requisitos para a capacidade eleitoral passiva. Confira-se:

*Recurso contra expedição de diploma - Prefeito - Perda de direitos políticos - Condenação criminal - Trânsito em julgado posterior à eleição - Condição de elegibilidade - Natureza pessoal - Eleição não maculada - Validade da votação - Situação em que não há litisconsórcio passivo necessário - Eleição reflexa do vice - Art. 15, III, da Constituição da República - Art. 18 da LC nº 64/90.*

1. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidades são aferidas com base na situação existente na data da eleição.

2. *Por se tratar de questão de natureza pessoal, a suspensão dos direitos políticos do titular do Executivo Municipal não macula a legitimidade da eleição, sendo válida a votação porquanto a perda de condição de elegibilidade ocorreu após a realização da eleição, momento em que a chapa estava completa.*

(REspe nº 21.273/SP, rel. Min. Fernando Neves, DJ 2.9.2005)

No mesmo sentido é a decisão monocrática proferida pelo Ministro Arnaldo Versiani<sup>6</sup>, *in verbis*:

*[E]videnciado o óbice posterior à diplomação do candidato a prefeito - em face da suspensão de seus direitos políticos -, deve ser diplomado o respectivo candidato a vice, o qual logrou êxito nas urnas, prestigiando-se, dada a peculiar situação, a vontade popular. (Grifos nossos)*

O Tribunal Superior Eleitoral também já se valeu da “inexistência de relação de subsidiariedade do prefeito diplomado em relação ao vice-prefeito” quando a inelegibilidade do vice somente foi arguida após o resultado do pleito em RCED para, mais uma vez, *afastar a incidência da indivisibilidade da chapa*. Vejamos:

*Existência. Vice-prefeita. Inelegibilidade reflexa. Extensão dos efeitos ao prefeito. Não ocorrência. Omissão. Deficiência das razões. Conhecimento. Impossibilidade.*

1. *A inelegibilidade de natureza pessoal do vice-prefeito não alcança o chefe do Poder Executivo quando arguida após o pleito [...].*

2. *Não há relação de subsidiariedade do prefeito em relação ao vice-prefeito cuja inelegibilidade se arguiu somente após as eleições.*

(AC-ED-REspe nº 935627566, rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 30.8.2012)

<sup>6</sup> Cfr.: REspe nº 35.830/SP, DJE 4.12.2009.

ELEIÇÕES DE 2008. CABIMENTO DE RECURSO ESPECIAL. RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA. INELEGIBILIDADE CONSTITUCIONAL. ARTIGO 14, §§ 5º E 7º, DA CF. INEXISTÊNCIA. PRECLUSÃO. IRMÃO DE VICE-PREFEITO JÁ REELEITO CANDIDATO AO MESMO CARGO. IMPOSSIBILIDADE. NÃO OCORRÊNCIA. CONTAMINAÇÃO CHAPA. DESPROVIMENTO DOS RECURSOS [...].

*Preclusão. "A inelegibilidade de estatura constitucional não se submete à preclusão" (AgR-REspe nº 36.043/MG, Rel. Min. MARCELO RIBEIRO, julgado em 18.5.2010, DJe 25.8.2010).*

Não sendo possível ao vice-prefeito lançar-se candidato ao terceiro mandato, independentemente de ter ou não substituído o titular nos seis meses anteriores ao pleito, ao seu irmão se impõe igualmente a vedação para disputar o mesmo cargo, pois a Constituição Federal visa coibir a perpetuação no mesmo cargo político de um só núcleo familiar em determinada circunscrição.

Recurso especial de José de Araújo Neto parcialmente conhecido e, nessa extensão, desprovido.

*A inelegibilidade de natureza pessoal do vice-prefeito (artigo 14, § 7º, CF) arguida após o pleito não macula a legitimidade das eleições, mormente quando se evidencia o armazenamento tático de demanda visando atingir prefeito diplomado que não deu causa à inelegibilidade.*

*Não há relação de subsidiariedade do prefeito diplomado em relação ao vice-prefeito cuja inelegibilidade se arguiu somente após o resultado do pleito em sede de recurso contra expedição de diploma.*

Recurso especial de Jucélio Formiga de Sousa conhecido, mas desprovido.

(REspe nº 22213/PB, rel. Min. Gilson Langaro Dipp, DJE 28.2.2014)

Nesse panorama de divergências doutrinárias e jurisprudenciais, para que se adote uma corrente de entendimento para os casos de ausência de condição de elegibilidade preexistente e *arguidos* pela primeira vez após a diplomação, *é indispensável fazer um breve exame do microsistema eleitoral à luz da sanção de cassação de diploma.*

De fato, a *cassação do diploma* é sanção que pode ser imposta: (1) no processo de registro de candidatura/ação de impugnação de registro de candidatura; (2) nas ações que apuram suposta prática de ilícito eleitoral (a saber, representações previstas nos arts. 30-A, 41-A, 73 e em outros dispositivos da legislação eleitoral, além da AIJE e da AIME); e (3) no recurso contra expedição de diploma.

Ora, em se tratando de configuração de *ilícito eleitoral* apto a cassar o diploma (item 2), a questão não comporta maiores digressões: *inexiste dúvida quanto a unicidade da chapa*. Isso porque, nesses casos, os votos recebidos pelos integrantes da chapa (titular e vice) estão *contaminados* por conduta repreendida pela legislação eleitoral (captação ilícita de recursos e/ou sufrágio, condutas vedadas, abuso de poder e/ou uso indevido dos meios de comunicação, corrupção ou fraude), sendo certo que ambos (titular e vice) são *beneficiários da conduta ilícita*.

Por conseguinte, na hipótese de cassação de diploma no bojo de processo de registro de candidatura (item 1), feito em que *não se analisa ilícito eleitoral*, mas se destina a verificar se o(s) potencial(is) candidato(s) possui(em) os requisitos para capacidade eleitoral passiva, tem-se que, havendo indeferimento, cancelamento ou cassação do registro de um dos integrantes da chapa, ao candidato, partido ou coligação é conferido o direito de *indicar substituto*.

Nesse sentido, ditam os arts. 67 e 68 da Resolução-TSE nº 23.455/2015 (afeta às eleições de 2016), reproduzindo dispositivos da Lei nº 9.504/1997, do Código Eleitoral e da Lei Complementar nº 64/1990:

Art. 67. *É facultado ao partido político ou à coligação substituir candidato que tiver seu registro indeferido, inclusive por inelegibilidade, cancelado ou cassado, ou, ainda, que renunciar ou falecer após o termo final do prazo do registro (Lei nº 9.504/1997, art. 13, caput; Lei Complementar nº 64/1990, art. 17; e Código Eleitoral, art. 101, § 1º) [...].*

Art. 68. *O pedido de registro de substituto deverá ser apresentado em arquivo digital gerado pelo CANDex, acompanhado do RRC específico de pedido de substituição, contendo as informações e documentos previstos nos arts. 26 e 27, dispensada a apresentação daqueles já existentes nos respectivos Cartórios Eleitorais, certificando-se a sua existência em cada um dos pedidos.*

É certo, porém, que o partido poderá – por sua conta e risco – continuar com a mesma chapa, sendo imperioso mencionar que, em relação a cargo majoritário, os pedidos de registro são julgados em uma *única decisão por chapa*, com o exame individualizado de cada

uma das candidaturas, *somente sendo deferido o registro se ambos os candidatos forem considerados aptos.*

Nesse diapasão, é o sentido do art. 49 da mesma Resolução :

*Art. 49. Os pedidos de registro das chapas majoritárias serão julgados em uma única decisão por chapa, com o exame individualizado de cada uma das candidaturas, e somente serão deferidos se ambos os candidatos forem considerados aptos, não podendo ser deferidos os registros sob condição.*

*Parágrafo único. Se o Juiz Eleitoral indeferir o registro, deverá especificar qual dos candidatos não preenche as exigências legais e apontar o óbice existente, podendo o candidato, o partido político ou a coligação, por sua conta e risco, recorrer da decisão ou, desde logo, indicar substituto ao candidato que não for considerado apto, na forma dos arts. 67 e 68.*

Logo, ao optar por continuar “por sua conta e risco”, o candidato, partido ou coligação: 1) aquiesce à possibilidade de ter o registro de sua chapa indeferido, ainda que o motivo do indeferimento se refira apenas a um dos integrantes; e 2) informa ao seu eleitorado que confia na manutenção de sua candidatura. *Nesse ponto, portanto, o eleitor, ao comparecer às urnas, e os próprios candidatos já têm conhecimento de que foi arguida situação que pode gerar o afastamento da chapa da disputa eleitoral.*

Daí por que, também, nessa hipótese, *é lógica a manutenção da unicidade da chapa, até porque já relativizada pela possibilidade de substituição do candidato impedido*, devendo ser explicitado que a(s) situação(ões) que gera(m) o indeferimento do registro é(são) arguidas no momento do requerimento de registro de candidatura e, por óbvio, em data anterior ao pleito.

Tanto é assim que se extrai da dicção legal que “o registro de candidatos a presidente e vice-presidente, governador e vice-governador, ou prefeito e vice-prefeito far-se-á sempre em chapa única e indivisível, ainda que resulte na indicação de aliança de partidos” (Código Eleitoral, art. 91).

De outra banda, quando se trata da cassação do diploma no âmbito do RCED (item 3), *a conclusão não parece ser a mesma*, considerando, inclusive, que, nessa fase processual, não mais se permite a substituição do candidato impedido.

Como sabido, o recurso contra expedição de diploma sofreu *profundas alterações* quanto às suas hipóteses de cabimento, a partir da já citada reforma eleitoral promovida pela Lei nº 12.891/2013, que, nesse ponto, é reflexo de entendimento paulatinamente fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral. Sobre o assunto, impende registrar novamente a doutrina de GOMES (2016, p. 825):

*Ab initio*, é preciso salientar a relevante alteração que a Lei nº 12.891/2013, trouxe ao Recurso Contra Expedição do Diploma. Previsto no artigo 262 do CE, em sua redação original o instituto em foco contava com quatro incisos, cada qual deles prevendo diferentes situações. Tais incisos foram expressamente revogados por aquela norma, a qual conferiu nova redação ao caput. [...] Note-se que – em comparação com as categorias revogadas – *na nova feição do RCED somente sobreviveu a inelegibilidade, que antes era prevista no inciso I. Portanto, esse instrumento processual deixou de ser cabível para as hipóteses de abuso de poder. Agora, as situações de abuso de poder devem ser discutidas em AIJE e AIME, conforme a natureza e as circunstâncias dos fatos debatidos.* (Grifo nosso)

Logo, o RCED não mais apura hipóteses relacionada a ilícito eleitoral (fato que, se comprovado, enseja o reconhecimento da unicidade da chapa para fins de cassação por macular, *ab initio*, a legitimidade do pleito e/ou a igualdade entre os candidatos), mas tão somente *circunstâncias de natureza pessoal* de cada um dos (ou de ambos) candidatos eleitos da chapa majoritária.

Por conseguinte, é certo que, *diferentemente do que ocorre no processo de registro de candidatura*, no caso do RCED, no momento da arguição de situação apta a cassar o diploma, o eleitor já manifestou seu direito ao sufrágio.

Assim, por um lado, em se tratando de processo de registro de candidatura, no momento do *pleito*, ou não havia nenhuma situação

apta a indeferir o registro e/ou cassar o registro/diploma, ou o eleitor e/ou o candidato já detinha a informação de que havia situação que pudesse afastar seu candidato do prélio, bem como de que eventual indeferimento de um dos integrantes da chapa (titular ou vice) geraria o indeferimento de toda a chapa.

Por outro lado, no concernente ao RCED, dentro da sistemática do microsistema eleitoral, a pressuposição é de que os candidatos, no momento da *eleição*, encontravam-se *aptos* à capacidade eleitoral passiva, até porque tiveram seus registros de candidatura *deferidos* e foram *diplomados*. Ora, a diplomação é o termo inicial para a contagem do prazo de ajuizamento do RCED.

No bojo do processo de registro de candidatura há de se falar – seja qual for o caso – em unicidade da chapa, ressalvada a possibilidade de substituição já mencionada e, de outro modo, *no RCED, há falar em avaliação das circunstâncias pessoais de cada candidato (ou de ambos), afastando-se a relação de subordinação entre os integrantes da chapa.*

Por interpretação sistemática, portanto, quando se trata de RCED, deve ser retirado do mandato exclusivamente aquele que teve contra si reconhecida hipótese de cassação de diploma. *Em suma: identificada hipótese de afastamento de um dos integrantes da chapa, não se deve falar em automático afastamento do integrante que restou.* Caso constatada circunstância afeta a somente um dos candidatos, apenas este terá seu diploma cassado; se, de outra banda, a circunstância for afeta a ambos os candidatos, os dois terão seus diplomas cassados.

Dois argumentos corroboram a tese ora proposta. O primeiro é que apenas o *registro* dos candidatos majoritários far-se-á sempre em chapa única e indivisível, assegurada a possibilidade de substituição do candidato considerado inapto, conforme já explicitado; *a partir do momento em que são eleitos, tanto o titular quanto o vice terão mandatos a cumprir.*

Se a Justiça Eleitoral, ao apreciar o requerimento de registro de candidatura, não identificou a ausência de uma das condições de

elegibilidade já existente, ainda que possa fazê-lo na via do RCED, deverá restringir a cassação do diploma ao integrante que não se encontra no pleno gozo de seus direitos políticos.

Por sua vez, o segundo argumento remete à própria *teleologia do microssistema eleitoral*, que é prestigiada pelo entendimento mantenedor, tanto quanto possível e respeitados os preceitos da Justiça Eleitoral, da *vontade legitimamente manifestada do eleitor (legitimidade da representação)*, até porque a escolha da maioria dos eleitores recai sobre ambos os candidatos eleitos, titular e vice, e, caso o titular esteja impedido de assumir o mandato por circunstância de natureza pessoal, cabe ao vice o exercício do cargo, para preservar a vontade popular.

Ora, conforme o comando constitucional, a legislação eleitoral deve (art. 14, § 9º)

[...] proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

É certo que, na hipótese em análise, não há violação do bem jurídico tutelado pelo microssistema eleitoral. De fato, o candidato impedido terá seu diploma cassado.

Feitas tais considerações, a despeito do princípio da unicidade da chapa, a cassação do diploma do titular na hipótese em debate *não deve alcançar o vice com ele eleito* (ou vice-versa). A suspensão dos direitos políticos do cabeça da chapa configura *causa de natureza pessoal* que não pode atingir a esfera jurídica de outrem, especialmente quando arguida, pela primeira vez, na via do RCED.

Para que não paire dúvidas, *recentemente*, o Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, ao analisar Recurso contra expedição de diploma com *causa de pedir idêntica* ao raciocínio em análise, *adotou o posicionamento ora firmado*<sup>7</sup>. Vejamos:

<sup>7</sup> No mesmo sentido: AgR-REspe nº 346, Ibicuitinga/CE, rel. Min. Luiz Fux, acórdão de 6.10.2016, DJe 19.12.2016.

ELEIÇÕES 2012. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA. PREFEITO. VICE-PREFEITO. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. HIPÓTESE DE CABIMENTO DE RCED. ART. 262, I, DO CÓDIGO ELEITORAL. INCOMPATIBILIDADE PARA O EXERCÍCIO DO MANDATO. CASSAÇÃO DO DIPLOMA DO TITULAR DA CHAPA MAJORITÁRIA. CAUSA DE NATUREZA PESSOAL. NÃO ALCANCE À SITUAÇÃO JURÍDICO-ELEITORAL DO VICE. DECISÃO MANTIDA POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. DESPROVIMENTO.

1. A suspensão de direitos políticos configura hipótese de cabimento de Recurso Contra Expedição de Diploma, consubstanciada na incompatibilidade prevista no art. 262, I, do Código Eleitoral. Precedentes.

2. A assunção do exercício de mandato eletivo por quem teve os direitos políticos restringidos configura incompatibilidade apta a ensejar o aludido apelo e a obstar a diplomação, devendo o candidato, nesta data, estar em pleno gozo de seus direitos políticos.

3. Na origem, o Tribunal Regional Eleitoral cearense julgou improcedente o Recurso Contra Expedição de Diploma interposto com arrimo na suspensão de direitos políticos decorrente de condenação em ação de improbidade administrativa, assentando que: (i) se considerada condição de elegibilidade, nos termos do art. 14, § 3º, II, da Constituição da República, o RCED é instrumento processual inidôneo, ante a normatividade taxativa do art. 262, I, do Código Eleitoral, e, (ii) se analisada sob o prisma da causa de inelegibilidade descrita no art. 1º, I, I, da Lei Complementar nº 64/1990, ausentes os requisitos legais para a sua configuração, quais sejam, ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e lesão ao erário.

4. *In casu*, é incontroverso o fato de pesar sobre o ora Agravante, Francisco Anilton Pinheiro Maia, condenação à suspensão dos direitos políticos, em ação de improbidade administrativa, anterior à data da diplomação, o que configura incompatibilidade apta a ensejar o manejo de Recurso Contra Expedição do Diploma.

5. A despeito do princípio da unicidade da chapa majoritária, a cassação do diploma do titular não alcança o vice com ele eleito. De efeito, a suspensão dos direitos políticos do cabeça da chapa configura causa de natureza pessoal que, bem por isso, não pode transpassar a esfera jurídica de outrem.

6. Agravo regimental desprovido.

(AgR-REspe nº 261, Ibicuitinga/CE, rel. Min. Luiz Fux, acórdão de 9.3.2017, DJE 7.4.2017)

No mais, impende registrar que a hipótese não é de *nulidade da votação*, porquanto os votos somente serão nulos se forem dados a candidatos inelegíveis ou não registrados (art. 175, § 3º, do Código Eleitoral<sup>8</sup>), sendo certo que também não é hipótese de falsidade, fraude, coação, abuso de poder, emprego de processo de propaganda ou captação de sufrágios (art. 222 do Código Eleitoral<sup>9</sup>).

Em última análise, cabe destacar que raciocínio diverso permitiria a odiosa prática de *armazenamento tático de demanda* por parte do integrante da chapa que alcançou o segundo lugar na disputa eleitoral, mormente à luz do que disciplina o § 3º do art. 224 do Código Eleitoral<sup>10</sup>.

Dito de outro modo, quando aplicado – indistintamente – o princípio da unicidade da chapa para a hipótese ora em debate (ausência do pleno gozo dos direitos políticos), permite-se que opositores políticos dos candidatos eleitos “segurem” – numa espécie de “nulidade de algibeira ou de bolso”<sup>11</sup> – a alegação da ausência de condição de elegibilidade de natureza pessoal de um dos integrantes da chapa até a diplomação, momento em que, por óbvio, o resultado do pleito já é conhecido.

Desse modo, o segundo colocado mostra-se em vantagem para a eleição suplementar vindoura, considerando que eventual procedência do RCED ocasionará o afastamento de toda a chapa eleita (ambos os candidatos), ainda que somente um dos candidatos eleitos ostente causa de natureza pessoal que impede o exercício do mandato.

<sup>8</sup> Art. 175. *Omissis*. [...] § 3º Serão nulos, para todos os efeitos, os votos dados a candidatos inelegíveis ou não registrados.

<sup>9</sup> Art. 222. É também anulável a votação, quando viciada de falsidade, fraude, coação, uso de meios de que trata o art. 237, ou emprego de processo de propaganda ou captação de sufrágios vedado por lei.

<sup>10</sup> Art. 224. *Omissis*. [...] § 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.

<sup>11</sup> Expressão cunhada pelo Ministro Humberto Gomes de Barros comumente citada pelo Superior Tribunal de Justiça nos seguintes termos: “A questão trazida pela parte, em que pese seu prévio conhecimento, fora propositadamente omitida e só suscitada no momento tido por conveniente pela mesma, traduzindo-se em estratégia rechaçada por esta Corte Superior (‘nulidade de algibeira’)” Cfr. AgInt nos EDcl no AREsp 539070/PE. Relatora: Min. Maria Isabel Gallotti. Acórdão de 14.2.2017, DJE de 21.2.2017.

### 3 Conclusão

Neste artigo, buscou-se desenvolver argumentos que subsidiem a relativização do princípio da unicidade da chapa para os casos de circunstâncias de natureza pessoal que ensejam o indeferimento do registro e/ou a cassação do diploma que somente são arguidas por ocasião do recurso contra expedição de diploma.

Se o microssistema eleitoral, atualmente, prima pela proteção da *probidade* do processo eleitoral, a situação posta autoriza a referida relativização, seja para garantir que a condição pessoal que obsta a capacidade eleitoral passiva de somente um dos candidatos integrantes da chapa não ultrapasse a pessoa do impedido, seja porque o outro integrante da chapa, que teve seu registro deferido e não possui nenhum impedimento para assumir o mandato, foi legitimamente eleito. Portanto, não há que se falar em vício na vontade legítima do eleitor.

Em suma, é preciso fazer o *distinguishing* em relação ao processo de registro de candidatura e às de ações eleitorais que tenham como causa de pedir ato ilícito. Em ambos os casos, por razões diversas, *não há falar em possibilidade de temperamento do princípio da unicidade da chapa*, salvo a hipótese de substituição no registro de candidatura. Ademais, quando se tratar de arguição, pela primeira vez, de ausência de condição de elegibilidade em recurso contra expedição de diploma, é indispensável perquirir acerca da hipótese que se analisa, sendo certo que, em se tratando de circunstância de natureza pessoal (a exemplo da suspensão dos direitos políticos), *o temperamento do princípio da unicidade da chapa deve ser realizado*.

Repise-se: independentemente de o fato ser anterior ou posterior ao pleito, se somente foi levado a conhecimento da Justiça Eleitoral em momento posterior à eleição, o fio condutor para apreciar a questão deve ser a *ratio* da tutela coletiva do microssistema eleitoral, considerando as peculiaridades do caso concreto e a manutenção da vontade legitimamente manifestada pelo eleitor (afastamento do candidato que não detém capacidade eleitoral passiva e manutenção do candidato que a possui).

Ora, deve-se primar pela tutela do direito material em detrimento da tutela do direito processual, e se o impedimento de natureza pessoal somente foi trazido à baila quando a chapa estava legitimamente registrada e eleita, não há que se falar em desconsideração – *ipso facto* – dos dois integrantes que se elegeram quando não há nenhuma circunstância que impeça o vice de exercer o mandato (ou vice-versa).

Nesse ponto, traga-se à colação a *ratio decidendi* adotada no julgamento do REspe nº 21.273/SP, já citado, de relatoria do Ministro Fernando Neves, um dos primeiros precedentes a analisar a matéria:

No caso, o fundamento do recurso foi a falta de uma das condições de elegibilidade, que, como afirmam os recorrentes, é de natureza pessoal.

Não se trata de nenhuma das hipóteses que contaminam a eleição da chapa – fraude, corrupção, abuso de poder, por exemplo.

É certo que o art. 91 do Código Eleitoral estabelece que a chapa é única e indivisível e que no sistema eleitoral brasileiro o candidato a vice não tem votação própria.

Entretanto, essas circunstâncias são relevantes até a realização da eleição.

Um vez eleitos, tanto o titular do cargo quanto seu vice terão mandatos a cumprir.

Mesmo que por votação reflexa, o fato é que o vice também estará eleito e terá mandato próprio, diferentemente, por exemplo, do suplente de senador, que somente assumirá o cargo no afastamento do titular.

Se a falta de condição de elegibilidade tivesse sido reconhecida antes da eleição, em impugnação a registro de candidatura, a situação seria outra. Caberia ao partido político ou coligação substituir o candidato, ou, então, recorrer e participar, assim mesmo, do pleito, assumindo o risco de não ser reformada a decisão. Neste caso, não se poderia dizer que no momento da eleição a chapa estava devidamente constituída.

No caso dos autos, entretanto, a chapa chegou à eleição íntegra e devidamente formada.

Reitere-se, em última *ratio*, que o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral *não é uniforme* sobre o tema, bem como que as diversas mudanças legislativas, especialmente no que se refere ao recurso contra expedição de diploma, em nada contribuem para a

consolidação da jurisprudência de forma estável, íntegra e coerente. Assim, o fundamento da tese adotada neste artigo, *com o fito de diversificar o debate*, foi a *ratio* da tutela coletiva do microsistema eleitoral, considerando a manutenção da vontade do eleitor legitimamente manifestada nas urnas.

## Referências

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas. *Recurso contra a Expedição de Diploma nº. 15-56.2016.6.04.0000 - Novo Airão/AM*, Rel. Desembargador JOÃO DE JESUS ABDALA SIMÕES, Rel. Designado Juiz BARTOLOMEU FERREIRA DE AZEVEDO JÚNIOR. Acórdão de 27.06.2017, DJe de 29.06.2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº. 4898 - CALÇOENE - AP*, Relatora: Min. ROSA MARIA WEBER CANDIOTA DA ROSA, Acórdão de 13.12.2016, Publicado em Sessão.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº. 24758 - MAIRIPORÃ - SP*, Relatora: Min. LUCIANA CHRISTINA GUIMARÃES LÓSSIO, Acórdão de 11.10.2016, Publicado em Sessão.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Recurso Especial Eleitoral nº. 53288 - APARECIDA DE GOIÂNIA - GO*, Relator: Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, Acórdão de 30.10.2014, DJe de 03.12.2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Recurso Especial Eleitoral nº. 21.273/SP*, Rel. Min. FERNANDO NEVES, DJ de 02.09.2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Recurso Especial Eleitoral nº. 35.830/SP*, Rel. Min. ARNALDO VERSIANI, DJe de 04.12.2009.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Ação Cautelar no Embargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral nº 935627566*, Rel. Min. NANCY ANDRIGHI, Julgamento de 30.08.2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Recurso Especial Eleitoral nº. 22213/PB*, Rel. Min. GILSON LANGARO DIPP, DJe de 28.02.2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº. 261 - IBICUITINGA - CE*, Relator: Min. LUIZ FUX, Acórdão de 09/03/2017, DJe de 07.04.2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº. 346 - IBICUITINGA - CE*, Relator: Min. LUIZ FUX, Acórdão de 06.10.2016, DJe de 19.12.2016.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. AgInt nos EDcl no AREsp 539070/PE, Relatora: Min. MARIA ISABEL GALLOTTI, Acórdão de 14.02.2017, DJe de 21.02.2017.

ESMERALDO, Elmana Viana. *Processo Eleitoral - Sistematização das Ações Eleitorais*. 3. ed. São Paulo: Jhmizuno, 2016.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

ZILIO, Rodrigo Lópes. *Direito Eleitoral*. 5. ed. - Atualizada de acordo com a Lei nº. 13.165/15 e com as Resoluções TSE para eleição de 2016. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016.

ESTUDOS ELEITORAIS

**OS CUSTOS COM AS CAMPANHAS  
ELEITORAIS À LUZ DA REFORMA  
ELEITORAL DE 2015  
(LEI Nº 13.165/2015)**

WILLIAN SILVA DIAS  
MURILO BRAZ VIEIRA





## OS CUSTOS COM AS CAMPANHAS ELEITORAIS À LUZ DA REFORMA ELEITORAL DE 2015 (LEI Nº 13.165/2015)<sup>1</sup>

## THE COSTS WITH THE ELECTION CAMPAIGNS IN THE LIGHT OF THE ELECTORAL REFORM OF 2015 (LAW Nº 13.165/2015)

WILLIAN SILVA DIAS<sup>2</sup>  
MURILO BRAZ VIEIRA<sup>3</sup>

### RESUMO

Apresentam-se as alterações feitas na Lei nº 9.504/1997, que estabelece normas para as eleições, na Lei nº 9.096/1995, sobre partidos políticos, na Lei nº 13.165/2015, que versa sobre a reforma eleitoral, e na Lei nº 4.737/1965, que institui o Código Eleitoral. Trata dos aspectos relacionados ao financiamento das campanhas eleitorais no Brasil, sua historicidade, captação de votos, custos, prestações de contas e desaprovações das contas de campanhas, previstos na Lei nº 13.165/2015. Defende a ideia de abertura e de transparência quanto à origem e ao destino dos recursos empregados no financiamento de campanhas políticas, no propósito de reduzir os custos das campanhas eleitorais, além de estreitar a regulamentação, a aplicação e a execução das regras legais por parte da Justiça Eleitoral.

**Palavras-chave:** Campanha eleitoral. Gastos. Reforma eleitoral. Transparência.

### ABSTRACT

The present study sought to present the changes of Law nº 9.504/97, which establishes norms for elections, Law nº 9.096/95, on political parties, as well as Law nº 4.737/65, which establishes the Electoral

<sup>1</sup> Artigo recebido em 5 de junho de 2017 e aprovado para publicação em 8 de novembro de 2017.

<sup>2</sup> Acadêmico do Curso de Direito da Faculdade Serra do Carmo (Fasec).

<sup>3</sup> Professor do Curso de Direito da Fasec.

Code and Law nº 13.165/2015 of the electoral reform. In this bias, aspects related to the financing of electoral campaigns in Brazil, its historicity, capture of votes, costs, rendering of accounts and disapproval of the campaign accounts, provided for in Law nº 13.165/2015. Thus, this work supports the idea of a possible openness and transparency as to the origin and destination of the resources used to finance political campaigns, in order to reduce the costs of electoral campaigns, and to tighten the regulation, application and enforcement of the rules by the electoral courts.

**Keywords:** Election campaign. Spending. Electoral reform. Transparency.

## 1 Introdução

A Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, sofreu alterações referentes aos custos processuais eleitorais, e tal minirreforma traz um novo modelo de financiamento de campanha eleitoral, que terá o condão de reduzir o abuso do poder econômico no processo eleitoral.

A democracia representativa no Brasil, por meio do sufrágio universal, tem se demonstrado retrógrada, e não é de hoje que a população se queixa de não se sentir representada por seus políticos. Isso é notório nas diversas manifestações ocorridas em 2012 em todo o país com o julgamento do Mensalão, que se consolidou mais adiante com a Operação Lava Jato. A partir de então, com pinturas no rosto, fantasias, caricaturas e cartazes, todos aspiravam a uma nação livre de corrupção, reivindicando a reforma política.

Posteriormente, diante da pressão popular, em 9 de setembro de 2015, a Câmara Federal encerrou a votação do Projeto de Lei nº 5.735/2013, aprovando, de forma parcial, o texto do Senado. Todavia, foram apresentados vetos em todos os artigos relacionados ao financiamento privado, que sofreram, portanto, mudanças com a Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), a Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) e a Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral).

Com base nessa premissa, no dia 29 de setembro de 2015, foi publicada a Lei nº 13.165/2015, com sanções e vetos feitos pela ex-Presidente da República Dilma Rousseff. É importante salientar que as principais mudanças feitas pela reforma de 2015 (Lei nº 13.165/2015) foram os critérios de admissibilidade de doações para as campanhas eleitorais e, especialmente, a proibição de doação por pessoa jurídica.

Nesse sentido, a chamada minirreforma ocorrida em 2015 está longe de alcançar tais pretensões, até que seja sanada a atual crise política no país. Diante de tantos escândalos de corrupção e de lavagem de dinheiro, descobriu-se, por meio de delações premiadas realizadas pela Polícia Federal, que a interferência do poder econômico nas campanhas eleitorais tem afetado as decisões dos representantes “do povo”, que tinham suas campanhas financiadas

e, depois de eleitos, uma plataforma de interesse do grupo financiador entrava em ação, causando constante preocupação da sociedade e repercutindo na ordem e no progresso.

Diante disso, a reforma surgiu para exigir transparência nas prestações de contas em campanhas eleitorais, estimando, ainda, limites nas propagandas e proibições de doações jurídicas aos partidos políticos. Buscou-se, no decorrer desta pesquisa, analisar a finalidade do financiamento de campanha eleitoral sob a ótica da Lei nº 13.165/2015.

## 2 Novas regras para doação partidária

O sistema político brasileiro encontrava-se promíscuo no que se refere a doações, tratava do financiamento de candidatos que posteriormente atenderiam não aos interesses sociais – propósito para o qual foram eleitos –, mas aos interesses daqueles que os financiaram. Esse sistema fez do Brasil, durante séculos, um país assustadoramente heterogêneo e iníquo, de forma que somente aos portadores de capitais é permitido chegar ao poder.

Desse modo, o cidadão com pouco poder aquisitivo, ainda que maioria, não tem a mínima chance de obter cargo político, mesmo que dotado de boas intenções e de propostas. Para Gomes (2017, p. 16), o sistema “velho” deve ser alterado:

Os rapinadores que fazem parte desse arcaico sistema de composição de sociedade devem ser defenestrados. Independentemente da ideologia e do partido político, todos devem ser responsabilizados, consoante o princípio *erga omnes*, isto é; contra todos.

Diante das revelações feitas na Operação Lava Jato, está mais que comprovado que o sistema político-empresarial não só destrói a perspectiva do povo, como também o alicerce do país, que, por sua instabilidade política, retrocede e interdita investimentos no ambiente de negócios. Além disso, abala a confiança no Estado, resultando na alta inflacionária e, conseqüentemente, no desemprego, cuja taxa era de 13,6% no final de abril de 2017.

Atualmente, há 14 milhões de desempregados no Brasil, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que verifica o desemprego em todas as regiões do país.

No livro *O jogo sujo da corrupção*, Luiz Flávio Gomes afirma:

O sistema político-empresarial brasileiro é composto por políticos, empresários, partidos e setores da grande mídia e da intelectualidade. É uma potente organização criminosa que explora a sociedade brasileira à exaustão, canalizando consequentemente grandes montantes do dinheiro público para seus bolsos.

Em pesquisa realizada pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo e publicada em 2012, no jornal *El País*, concluiu-se que a corrupção rapina algo entre 1,38% e 2,3% do produto interno bruto (PIB) brasileiro. Considerando-se que o último PIB consolidado disponível nesse mesmo ano fechou em R\$4,4 trilhões, isso equivale, no mínimo, a uma perda nominal entre R\$61 bilhões e R\$101 bilhões. Em seguida, foi realizado estudo sobre a corrupção cujo resultado foi de 7,6% do investimento produtivo na economia e 22,6% do gasto público em educação nas três esferas. Isso equivale a dois terços de um produto interno bruto, mais de R\$3 trilhões surrupiados dos brasileiros.

Nesse sentido, a todo instante uma nova confissão destrutiva é revelada por meio das mais diversas delações premiadas, atualmente 77. A mais estrondosa é a do grupo J&F, feita pelos donos da JBS S.A., Joesley e Wesley Batista e por outros cinco delatores, que expuseram um esquema multimilionário de propina, que envolve de forma direta o atual presidente da República, Michel Temer. Por sua vez, a delação de Cláudio Melo Filho, ex-executivo da Odebrecht, revelou que “investiu” de forma direta R\$17 milhões para que fossem aprovados a seu favor 17 atos normativos, entre eles, medidas provisórias, projetos de lei e resoluções.

Antes de irem à tona todas as revelações, a reforma eleitoral, por intermédio da Lei nº 13.165/2015, trouxe nova redação à Lei dos Partidos Políticos, art. 39, § 3º, que dispõe, de forma ampla,

sobre os meios que podem ser utilizados para promover doações de recursos para a agremiação. O intuito era oferecer mecanismos legais para diminuir os custos das campanhas eleitorais e também deixar mais rigorosas as regras sobre doações de campanha, de modo a simplificar a administração e impor sanções ao infrator.

Em razão disso, estabeleceu-se novo teto para os gastos de cada campanha. O novo sistema se faz diretamente pelo próprio candidato e pela pessoa por ele designada para a administração financeira de sua campanha, competindo-lhe regular a aplicação dos recursos que lhe forem destinados ou transferidos pelo partido.

Ressalta-se que as doações privadas efetuadas diretamente ao partido são contempladas no art. 39 da Lei dos Partidos Políticos. Esse dispositivo autoriza o partido a receber doações de pessoas físicas para a constituição de seus fundos. Desse modo, podem ser efetuadas imediatamente aos órgãos de direção nacional, estadual e municipal:

As ofertas de bens e serviços devem ter seus valores estimados em dinheiro, moeda corrente. Já as ofertas de recursos financeiros (dinheiro) somente poderão ser efetuadas na conta do partido político por meio de: I - cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos; II - depósitos em espécie devidamente identificados; III - mecanismo disponível em sítio do partido na internet que permita inclusive o uso de cartão de crédito ou de débito e que atenda aos seguintes requisitos: a) identificação do doador; b) emissão obrigatória de recibo eleitoral para cada doação realizada (GOMES, 2016, p. 131).

Todavia, em qualquer caso, os montantes doados ao partido devem ser lançados em sua contabilidade.

É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de: entidade ou governo estrangeiros; autoridade ou órgãos públicos; autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e de fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos

ou entidades governamentais; entidade de classe ou sindical (GONÇALVES, 2015).

Severo (2015) assim leciona:

A doação de pessoa física a candidatos e partidos para campanha eleitoral é regulada no art. 23 da Lei nº 9.504/1997. A pessoa física pode doar, em dinheiro, até 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao da eleição. A doação acima de tal limite está sujeita ao doador à multa de cinco a dez vezes o valor doado irregularmente, sanção essa que deve ser aplicada pela Justiça Eleitoral em ação jurisdicional movida em face do infrator. Já a doação de pessoa jurídica a candidatos e partidos para campanha eleitoral era prevista no art. 81 da Lei nº 9.504/97, segundo o qual ela devia limitar-se a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição. Entretanto, tal dispositivo foi revogado pela Lei nº 13.165, de 29-9-2015. O Projeto de Lei aprovado no Congresso Nacional em 9-9-2015 que deu origem a essa norma (Projeto de Lei nº 5.735/2013) incluía na Lei nº 9.404/97 o artigo 24-B, que regulava as doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais, as quais só poderiam ser feitas para partidos políticos (e não para candidatos). Todavia, o art. 24-B foi vetado, tendo o veto sido mantido no Congresso Nacional. Por outro lado, no julgamento da ADI no 4.650/DF, ocorrido em 19-9-2015, o Pleno do Supremo Tribunal Federal, por maioria, declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais (SEVERO, 2015, p. 81).

A falta de previsão legal para doação de pessoa jurídica nas campanhas eleitorais não impede que haja esse tipo de doação. Porém, se houver, será ilícita por falta de embasamento legal, doravante a ilegalidade da doação poderá ser declarada pela Justiça Eleitoral em ação própria.

É importante ressaltar dentre as alterações feitas pela minirreforma, a prevista no art. 23, § 1º, da Lei nº 9.504/1997, que estabelece, no que tange ao limite de contribuições de pessoas físicas, o limite de 10% dos rendimentos brutos obtidos no ano anterior à eleição e no art. 23, § 1-A, quanto ao uso pelos candidatos dos recursos próprios em suas campanhas até o limite de gastos fixados para o cargo ao qual concorram. Além disso, o candidato

é solidariamente responsável, com a pessoa por ele designada, pela veracidade das informações financeiras e contábeis de sua campanha, devendo ambos assinar a prestação de conta.

### 3 Caixa dois e captação de votos

No que se refere à punição do chamado caixa dois, não houve inovação mediante a reforma eleitoral de 2015. A Lei nº 13.165/2015 apenas tornou mais rigorosa a prestação de contas dos candidatos e impôs multa por eventual omissão de despesas ou camuflagem na contabilização dos gastos, podendo acarretar rejeição da prestação de contas da campanha e aplicação da multa fixada pelo art. 18-B da Lei nº 9.504/1997, bem como configurar, a depender das circunstâncias do caso concreto, prática de abuso de poder econômico ou da infração prevista no art. 30-A dessa mesma lei.

Por captação de votos na campanha eleitoral, compreendem-se os atos e métodos técnicos utilizados pelos candidatos e agremiações políticas com o objetivo de influenciar os eleitores, para obter-lhes o voto e conseguir êxito na disputa de cargo público eletivo. Nessa disputa é desenvolvido um conjunto de atividades consistentes em atos de mobilização, debates, realização de propaganda, publicação de pesquisas, consultas populares, divulgação de ideais e de projetos, entre outros.

Frisa-se que foram estabelecidos, por meio da Lei nº 9.504/1997, os mecanismos legais ao processo eleitoral. A Justiça Eleitoral passou a exercer o papel de aplicadora das normas que regulamentam quesitos como coligações, convenções para a escolha de candidatos, registro de candidatos, prestação de contas, pesquisas eleitorais, propaganda eleitoral, condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas e fiscalização das eleições.

Nesse sentido, Gomes destaca:

Os candidatos e partidos políticos necessitam de recursos para se divulgarem e se aproximarem do eleitorado, exporem suas ideias e projetos, de maneira a captarem os votos necessários para

vencerem o pleito e ascenderem aos postos político-estatais. Para tanto, é essencial que tenham acesso a dinheiro e canais de financiamento. É impensável a realização de campanha eleitoral sem dispêndio de recursos, ainda que pouco vultosos (GOMES, 2016, p. 395).

Consequentemente, a campanha eleitoral deve ser inteiramente voltada à captação, conquista ou atração de votos. Deve sempre se basear na licitude, levando o candidato e seus apoiadores a cumprirem regimentos previstos por lei.

O financiamento das campanhas eleitorais é disciplinado por lei específica, devido ao alto custo financeiro, que impõe aos políticos a busca incessante por financiamento público e/ou privado.

O terreno econômico é certamente onde mais se cogita do uso abusivo de poder nas eleições, fenômeno que pode não só desequilibrar as disputas como também relativizar (ou até tornar menos importante) a voz dos soberanos cidadãos. Por isso, o legislador deve intervir sempre com o objetivo de que o processo eleitoral seja rígido e as disputas, equilibradas e harmônicas e para que haja transparência no levantamento e dispêndio de recursos por partidos e candidatos (RIBEIRO, 2014).

Um dos principais autores do processo eleitoral aclara:

Por direitos, compreendem-se situações jurídicas, prerrogativas, faculdades ou poderes conferidos às pessoas para que exerçam a cidadania passiva, ou seja, para que possam ser votadas validamente (SEVERO, 2015).

Para fortalecer essa responsabilidade, é importante lembrar-se dos requisitos estabelecidos pela lei. Assim, também Gomes esclarece:

Não ter a legislação reguladora do processo eleitoral alterada a menos de um ano da data do pleito - princípio da anterioridade ou anualidade; requerer à Justiça Eleitoral o registro de sua própria candidatura, caso o partido não o faça no tempo devido (= pedido individual de registro de candidatura); obter recursos para financiamento da campanha; usar com exclusividade o

nome e o número com que foi registrado; imunidade formal – não ser preso desde 15 dias antes da data do pleito até 48 (quarenta e oito) horas depois do encerramento da eleição, salvo se houver flagrante delito ou em virtude de prisão cautelar decretada em sentença penal condenatória por crime inafiançável; manifestar livremente seu pensamento; conceder entrevistas em veículos de mídia, ainda que virtuais. Entrevistas podem ser dadas ainda antes do início do período eleitoral; realizar todo tipo de propaganda eleitoral considerada lícita pela legislação; não ser impedido de fazer propaganda, nem ter inutilizado, alterado ou perturbado meio de propaganda devidamente empregado (CE, arts. 248, 331 e 332); promover e divulgar pesquisas eleitorais; fiscalizar todo o processo eleitoral, inclusive os atos praticados pelos seus concorrentes; acompanhar e fiscalizar a votação, apuração e totalização de votos (GOMES, 2016 p. 392).

Esse mesmo autor expressa, acerca dos deveres dos candidatos:

Agir conforme os preceitos éticos, elevando-se moralmente; ser verdadeiro e coerente com sua própria história; cuidar bem da própria imagem; aceitar o resultado das urnas em caso de derrota, contestando-o apenas quando tiver argumentos sólidos, razoáveis e válidos; não abusar dos poderes econômico e político que porventura detiver, tampouco permitir ou tolerar que terceiros o façam em seu proveito; respeitar as normas regentes da campanha e do processo eleitoral; tratar com dignidade e respeito os cidadãos ao endereçar-lhes mensagens e propagandas; abster-se de fazer promessas que não sejam sérias ou que não tenha intenção de cumprir; agir com boa fé objetiva e subjetiva; colaborar com o meio ambiente e manter a cidade limpa, recolhendo, após a realização de atos de campanha, o material de propaganda que tiver sido lançado em vias e locais públicos; abster-se de apoiar partido diverso em detrimento daquele em que se encontra filiado; não apoiar candidato de partido concorrente; não atacar ou combater os próprios colegas de agremiação; contribuir para o crescimento e aperfeiçoamento do partido, sobretudo para que se fortaleça e tenha êxito no certame (GOMES, 2016 p. 394).

Não obstante, ainda sob a perspectiva do financiamento das campanhas eleitorais, serão financiadas exclusivamente por doações de pessoas físicas e pelos recursos do Fundo Partidário, sendo vedado o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas.

Para seguir esses procedimentos, existem três modelos de financiamentos de campanha: público exclusivo, privado e misto. Têm como objetivos:

Financiamento público exclusivo: nesse modelo as campanhas eleitorais são integralmente financiadas pelo Estado, portanto com recursos públicos, oriundos da cobrança de tributos. Em seu favor, argumenta-se que ele contribui decisivamente para a redução da corrupção na gestão estatal, porque os candidatos eleitos deixam de estar à mercê da influência de seus financiadores privados. Afirma-se que esse sistema promove a igualdade de oportunidades ou chances no certame eleitoral, tornando a disputa mais justa e equilibrada; afinal, nem todos os candidatos têm acesso a ricos financiadores privados, e há mesmo candidatos cujas bandeiras contrariam seus interesses.

Financiamento privado: nesse modelo as campanhas eleitorais são integralmente financiadas por particulares, pessoas físicas e jurídicas.

Financiamento misto: nesse modelo as campanhas são financiadas tanto pelo Estado quanto pelos agentes privados (GONÇALVES, 2015, p. 185).

É de extrema importância a realização de abertura e de transparência quanto à origem e ao destino dos recursos empregados no financiamento de campanhas políticas, além de estrita regulamentação, bem como a severa aplicação e execução das regras legais por parte da Justiça Eleitoral.

Gomes (2016) ressalta que, normalmente, os gastos de campanha eleitoral são elevados às somas pecuniárias de forma legal e ilegal, o que é particularmente notório em eleições majoritárias para o Poder Executivo. E o que é ainda mais grave e preocupante: não raras vezes, parte do dinheiro despendido tem origem ilícita, emanando de fontes tão variadas como o desvio de recursos do Estado, crime organizado, tráfico de drogas, caixa dois, etc. Ora, o uso de dinheiro ilícito torna ilegítima qualquer eleição, além de oportunizar que espúrios financiadores exerçam indevida influência na esfera estatal.

Com a reforma eleitoral determinada pela Lei nº 13.165/2015, as doações de recursos financeiros poderão ser efetuadas na conta do partido político por meio de cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos, depósitos em espécie

devidamente identificados ou mecanismo disponível em sítio do partido na Internet que permita, inclusive, o uso de cartão de crédito ou de débito e que atenda aos requisitos de identificação do doador e emissão obrigatória de recibo eleitoral para cada doação realizada.

## 4 Custos das campanhas eleitorais e prestação de contas

Um dos objetivos firmados pela Lei nº 13.165/2015 foi o de diminuir os custos das campanhas eleitorais e simplificar a administração dos partidos políticos. O autor, Waldschmidt, explica:

O texto aprovado tem a pretensão de aperfeiçoar a legislação eleitoral e partidária vigente, trazendo alterações pontuais, sem se aprofundar em qualquer questão estruturante do sistema eleitoral e partidário vigente, embora tenha o legislador federal deixado, mais uma vez, de regulamentar dispositivos da legislação carentes de complementação, de modo a torná-los efetivos, principalmente os desprovidos de sanção. Esta já é a 4.<sup>a</sup> minirreforma eleitoral aprovada pelo Poder Legislativo, após a edição das Leis 11.300/2006, 12.034/2009 e 12.891/2013, popularmente conhecidas como 1.<sup>a</sup>, 2.<sup>a</sup> e 3.<sup>a</sup> minirreforma, respectivamente (WALDSCHMIDT, 2015, p. 2).

Do mesmo modo, é vedado o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas, de acordo com os arts. 5º e 6º dessa mesma lei, que dispõem:

Art. 5º [...]

I - para o primeiro turno das eleições, o limite será de:

- a) 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno;
- b) 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos;

II - para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso I. Parágrafo único. Nos Municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$100.000,00 (cem mil reais) para Prefeito e de R\$10.000,00 (dez mil reais) para Vereador, ou o estabelecido no *caput* se for maior.

Art. 6º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador será de 70% (setenta por cento)

do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na eleição imediatamente anterior à publicação desta Lei [nº 13.165/2015].

Assim, nos municípios de até 10 mil eleitores, o limite de gastos será de R\$100 mil para prefeito e de R\$10 mil para vereador, ou o que será definido com base nos gastos declarados mencionado via *caput* do art. 5º, caso seja maior.

Na definição dos limites estabelecidos nos arts. 5º e 6º da Lei nº 13.165/2015, serão considerados os gastos efetivados pelos candidatos e por partidos e comitês financeiros realizados em suas campanhas. Porém, considera-se que não se incluem na base de cálculo, para aferição dos limites, os gastos realizados por comitê financeiro que não tenham sido repassados aos respectivos candidatos.

Nesse contexto, Severo (2015) afirma que o art. 32, § 3º, da Lei nº 9.096/1995 (revogado pela reforma eleitoral de 2015) exigia que “no ano em que ocorrem eleições, o partido deve enviar balancetes mensais à Justiça Eleitoral, durante os quatro meses anteriores e os dois meses posteriores ao pleito”. Assim, após lançadas tais alterações, essa obrigação deixa de existir.

Além disso, acrescentou-se o § 4º ao aludido art. 32 da Lei nº 9.096/1995, o qual dispõe:

Art. 4º Os órgãos partidários municipais que não hajam movimentado recursos financeiros ou arrecadado bens estimáveis em dinheiro ficam desobrigados de prestar contas à Justiça Eleitoral, exigindo-se do responsável partidário, no prazo estipulado no *caput*, a apresentação de declaração da ausência de movimentação de recursos nesse período.

Contudo, não houve alteração na nova redação preconizada pela Lei nº 13.165/2015 ao texto do art. 20 da Lei nº 9.504/1997, o qual determina ao candidato a cargo eletivo o arbítrio direto, ou por intermédio de pessoa por ele designada, da administração financeira dos recursos usados em campanha (repassados pelo

partido) e também dos relativos à cota do Fundo Partidário, dos recursos próprios e das doações de pessoas físicas.

Em relação à prestação de contas, que antes era feita por meio do comitê financeiro, atualmente deverá ser realizada pelo próprio candidato.

Não obstante, o art. 28 da Lei das Eleições, com a nova redação dada pela Lei nº 13.165/2015, prevê que as prestações de contas dos candidatos às eleições majoritárias serão feitas pelo próprio candidato, devendo ser acompanhadas dos extratos das contas bancárias referentes à movimentação dos recursos financeiros usados na campanha e da relação dos cheques recebidos, com a indicação dos respectivos números, valores e emitentes.

Quanto à punição, a sanção terá um valor fixo acrescido de uma multa de até 20%, cujo prazo de pagamento será de 1 a 12 meses, fixado na decisão de desaprovação das contas com base no princípio da proporcionalidade prenunciado pela Lei nº 13.165/2015.

O pagamento desse valor nominal será feito por meio de desconto nos futuros repasses de cotas do Fundo Partidário, mantida a ressalva de que a sanção somente pode ser aplicada se a prestação de contas for julgada, pelo juízo ou tribunal competente, em até cinco anos de sua apresentação. Ou seja, o pagamento será parcelado e a agremiação partidária continuará recebendo os repasses do Fundo Partidário enquanto promove o pagamento da sanção. Conforme previsão do § 9º, incluído na reforma, o desconto no repasse de cotas, através do qual se faz o pagamento da sanção, não ocorrerá durante o segundo semestre do ano em que se realizarem as eleições (SEVERO, 2015, p. 5).

Em relação ao cômputo da doação acima do limite legal, a Lei nº 13.165/2015 regulamenta os procedimentos necessários para apuração do limite de doação de cada pessoa física a candidatos ou partidos políticos, determinando: a consolidação, pelo TSE, das doações registradas até 31 de dezembro do exercício financeiro a ser apurado nas prestações de contas anuais dos partidos e nas de campanha dos candidatos; o encaminhamento das informações à Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) até 30 de maio do ano seguinte ao da apuração; o cruzamento das informações pela

SRFB; e a remessa ao Ministério Público Eleitoral até 30 de julho do ano seguinte ao da apuração, que poderá, até o final do exercício financeiro, conceder representação por doação acima do limite legal, com vistas à aplicação da penalidade de multa no valor de 5 a 10 vezes a quantia em excesso e de outras sanções que julgar cabíveis (WALDSCHMIDT, 2015).

Portanto, quaisquer mudanças legislativas requerem atenção, principalmente quando se trata de temática tão delicada no que diz respeito aos estimados valores democráticos, revestindo-se no Direito Eleitoral como o processo, de modo a promover critérios fundamentais e constitucionais.

## 4.1 Arguições das contas de campanha eleitorais

A redação anterior do art. 37 da Lei nº 9.096/1997 dispunha que a “falta de prestação de contas ou sua desaprovação total ou parcial implicava a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário e sujeita os responsáveis às penas da lei”. Esse texto foi alterado pela nova lei, que estabelece a desaprovação das contas do partido implicará exclusivamente a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20%. Nas palavras de Severo:

O pagamento desse valor nominal será feito por meio de desconto nos futuros repasses de cotas do Fundo Partidário, mantida a ressalva de que a sanção somente pode ser aplicada se a prestação de contas for julgada, pelo juízo ou tribunal competente, em até cinco anos de sua apresentação (SEVERO, 2015, p. 5).

Assim, os erros formais ou materiais que, no conjunto da prestação de contas, não comprometem o conhecimento da origem das receitas e a destinação das despesas não acarretarão a desaprovação das contas.

Waldschmidt (2015) leciona que

[...] houve a extinção dos comitês financeiros, a proibição de repasses financeiros por pessoa jurídica, decorrente do veto presidencial, a inclusão na lei de previsão de encerramento da

conta bancária e de devolução dos recursos oriundos de fonte vedada ou de origem não identificada, a obrigatoriedade de abertura de conta bancária para os candidatos ao de cargo de vereador em municípios com menos de vinte mil eleitores, desde que haja agência bancária ou posto de atendimento bancário e a ampliação do valor de R\$ 50.000,00 para R\$ 80.000,00 para as doações estimáveis em dinheiro (WALDSCHMIDT, 2015).

Corroborar-se que a falta de prestação de contas continua implicando a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário enquanto perdurar a inadimplência e sujeita os responsáveis às penas da lei.

Entretanto, a Lei nº 13.165/2015 traz diretrizes para o ordenamento jurídico já consolidadas na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, no sentido de que as falhas que não impedem o efetivo controle das contas prestadas não são hábeis para determinar sua rejeição.

No que diz respeito à responsabilização pelos atos ilícitos, Severo esclarece que

a responsabilização pessoal civil e criminal dos dirigentes partidários decorrente da desaprovação das contas partidárias e de atos ilícitos atribuídos ao partido político somente ocorrerá se verificada irregularidade grave e insanável resultante de conduta dolosa que importe enriquecimento ilícito e lesão ao patrimônio do partido (SEVERO, 2015).

Para o caso de desaprovação das contas, aplica-se a sanção de suspensão de novas cotas do Fundo Partidário. Destarte, a Resolução-TSE nº 23.126/2009 menciona que os recursos oriundos de fontes não identificadas compõem o Fundo Partidário e deverão ser recolhidos por meio da Guia de Recolhimento da União, nos termos da Resolução-TSE nº 21.975/2004 e da Portaria-TSE nº 288/2005.

Os depósitos e movimentações dos recursos provenientes do Fundo Partidário serão feitos em estabelecimentos bancários controlados pelo poder público federal, pelo poder público estadual ou, inexistindo estes, no banco escolhido pelo órgão diretivo do partido (BRASIL, 2016).

Quanto à desaprovação das contas de campanha eleitoral, a resolução prevê que a responsabilização pessoal civil e criminal dos dirigentes partidários decorrente da desaprovação das contas partidárias e de atos ilícitos atribuídos ao partido político somente ocorrerá se verificada irregularidade grave e insanável resultante de conduta fraudulenta que importe enriquecimento ilícito e lesão ao patrimônio do partido.

Em relação à inelegibilidade, devido à desaprovação das contas eleitorais, a Justiça Eleitoral é informada pelos órgãos, aferindo os dados recebidos com os princípios e as regras do Direito Eleitoral, a fim de realizar o enquadramento jurídico dos fatos, dessa maneira, cabe-lhe averiguar a decisão que desaprova as contas apresentadas nos requisitos configurados pela inelegibilidade.

Em outros termos, a competência da Justiça Eleitoral cinge-se a verificar

A existência de prestação de contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas; julgamento e rejeição das contas; presença de irregularidade insanável; caracterização dessa irregularidade como ato doloso de improbidade administrativa; existência de decisão irrecorrível do órgão competente para julgar as contas; se a inelegibilidade encontra-se suspensa em razão de liminar ou antecipação de tutela concedida pela Justiça (GOMES, 2016, p. 261).

Igualmente, dentro da esfera que lhe compete, tem a Justiça Eleitoral plena autonomia para valorar os fatos que ensejaram a rejeição das contas e fixar, no caso concreto, o sentido da irregularidade insanável, bem como apontar se ela caracteriza ato doloso de improbidade administrativa. Dentre os pontos principais da competência e suas respectivas rejeições, Severo (2015) ressalta:

[...] a configuração da inelegibilidade requer não só a rejeição das contas, como também a insanabilidade das irregularidades detectadas e sua caracterização como improbidade. Se a rejeição (ou desaprovação) das contas é dado objetivo e facilmente verificável (basta uma certidão expedida pelo Tribunal de Contas ou pelo órgão Legislativo), a insanabilidade e a configuração da improbidade requerem a formulação de juízo de valor por parte

da Justiça Eleitoral, única competente para afirmar se há ou não inelegibilidade.

Essas alterações normativas passaram a ter vigência e validade a partir da eleição de 2016, quando houve preciso acompanhamento dos efeitos provocados pela corrupção no país, diagnosticando, ainda, a necessidade de fiscalização efetiva (Polícia Federal e TRE), controle e produção de novas normas jurídicas, evitando, assim, o acúmulo de problemas futuros.

## 4.2 Novo limite estabelecido para campanha eleitoral

Foram impostos limites aos gastos de campanha, que são definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral com base nos parâmetros elencados pela legislação. Serão contabilizados os limites de gastos de cada campanha e despesas efetuadas pelos candidatos e as praticadas por cada partido. Não obstante, o seu descumprimento acarretará o pagamento de multa em valor equivalente a 100% da quantia ultrapassada ao limite estabelecido, sem prejuízo da apuração de ocorrência relativo ao abuso do poder econômico e das sanções civis e penais fixados, se comprovado dolo ou culpa.

Assim, a arguição de ilícito nas contas do partido implicará sanção de devolução da importância apontada como irregular acrescida em multa de até 20% e, em relação a doações irregulares acima de tal limite – diretamente ao candidato ou partido –, sujeitará o doador à multa de cinco a dez vezes o valor doado irregularmente. A Lei nº 13.165/2015 trouxe novos limites de gastos para a campanha; se descumpridos será aplicada multa cabível pela Justiça Eleitoral em ação jurisdicional movida contra o infrator.

Os arts. 5º, 6º, 7º e 8º da supracitada lei estabelecem:

Art. 5º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito será definido com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação desta Lei, observado o seguinte:

I - para o primeiro turno das eleições, o limite será de:

- a) 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno;
- b) 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos;

II - para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso I. Parágrafo único. Nos Municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para Prefeito e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para Vereador, ou o estabelecido no caput se for maior.

Art. 6º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador será de 70% (setenta por cento) do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na eleição imediatamente anterior à publicação desta Lei.

Art. 7º Na definição dos limites mencionados nos arts. 5º e 6º, serão considerados os gastos realizados pelos candidatos e por partidos e comitês financeiros nas campanhas de cada um deles.

Art. 8º Caberá à Justiça Eleitoral, a partir das regras definidas nos arts. 5º e 6º:

I - dar publicidade aos limites de gastos para cada cargo eletivo até 20 de julho do ano da eleição;

II - na primeira eleição subsequente à publicação desta Lei, atualizar monetariamente, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou por índice que o substituir, os valores sobre os quais incidirão os percentuais de limites de gastos previstos nos arts. 5º e 6º;

III - atualizar monetariamente, pelo INPC do IBGE ou por índice que o substituir, os limites de gastos nas eleições subsequentes.

Dessa forma, serão punidos os partidos que desrespeitarem os limites estabelecidos em lei.

## 5 Conclusão

A reforma eleitoral, ocorrida mediante a Lei nº 13.165/2015, requintou algumas demandas pelo Sistema Político Eleitoral (político-empresarial), singularmente nas doações das campanhas eleitorais, vedando-as por via de pessoa jurídica, permitindo receber somente doações de pessoa física, que deverá ser de até 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao da eleição.

Por conseguinte, poderá o candidato, também, nos termos do art. 23, § 1º-A, da Lei das Eleições, acrescido pela supracitada lei, usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos delineado pela legislação brasileira. A doação acima de tal limite sujeitará o doador à multa de cinco a dez vezes o valor doado irregularmente, sanção aplicada pela Justiça Eleitoral em ação jurisdicional movida contra o infrator.

Lamentavelmente, subsistiu, no sistema eleitoral, o domínio político por detentores do poder econômico, ainda que proibidas doações por pessoa jurídica: permite-se que sejam usados recursos próprios e doações por pessoa física. Desse modo, permanece o sistema de casta, no qual o cidadão com poucos recursos jamais alcançará homogeneamente o pleito, refletindo de forma negativa na democracia.

Está mais que comprovado que a raiz problemática do país é a corrupção em consequência das doações ilícitas e do domínio do poder econômico sob a ótica da política, que deveria ser representativa do povo, mas se mostra ardilosa. Os candidatos eleitos representam apenas os próprios interesses e daqueles que os financiam. Devido a isso, o ideal seria que todos os candidatos nutrissem suas campanhas, isonomicamente, apenas do recurso público, sendo vedado qualquer outro valor, a não ser os que lhes são disponibilizados. Assim, todos teriam igual direito na concorrência pelo cargo pretendido, resolvendo a crise de representatividade.

Atualmente, há 35 partidos no país, e outros 55 à espera de aprovação (esse número tende a crescer), cada um com seu idealismo e estatuto, os quais são beneficiados com Fundo Partidário distribuído a seus participantes, em porcentagem prevista de acordo com o número de seus representantes.

No conjunto dessas distribuições, aqueles que possuem número maior de candidatos eleitos recebem mais; os que possuem número menor de representantes, por sua vez, ficam prejudicados, pois recebem menos.

Outra discrepância em relação aos partidos são as chamadas coligações, que geram grandes desequilíbrios na representatividade e, conseqüentemente, no sufrágio universal, pois, por meio do sistema proporcional, elegem-se candidatos com pouquíssimos votos, por meio dos chamados “puxadores de votos” ou “fenômeno Tiririca”, e ainda se garante mais tempo de propaganda no horário eleitoral.

Quanto aos puxadores de votos, geralmente são artistas nacionalmente conhecidos que recebem grande quantidade de votos; assim, elegem consigo o grupo de candidatos da coligação posto à mídia. Ora, a finalidade pluripartidária é garantir diferentes ideologias, de forma que estas possam representar eficazmente a sociedade. Todavia, na prática, todos os partidos, com diferentes ideologias e doutrinas filosóficas, tornam-se um nessas coligações. Dessa forma, a população brasileira não se sente representada pelos partidos políticos brasileiros, os quais têm demonstrado falhas na contribuição da atual crise democrática e corrupta no país.

No que se refere à extensão de tempo de propaganda no horário eleitoral, as coligações corroboram para que o cidadão sem partido seja mantido fora da política, anônimo, com poucos recursos financeiros e não logre êxito no pleito, pois o maior tempo sempre é concedido aos portadores de maior influência e poder econômico. Portanto, é necessário, urgentemente, que seja realizada uma reforma eleitoral mantendo o pluripartidarismo, limitando, todavia, os partidos a no máximo cinco, e extinguindo, de todo modo, os votos proporcionais às coligações.

Nesse viés, a população brasileira vive um momento singular, no qual tem se revelado a necessidade inadiável de se tomarem algumas medidas para que o país volte a crescer e ter credibilidade internacional. Assim, é preciso realizar de imediato uma reforma eleitoral com base nas seguintes premissas: a) veto à reeleição para todos os cargos eletivos; b) proibição de qualquer tipo de doações, seja por pessoa física, seja jurídica, mas com verbas 100% públicas; c) redução de número de partidos para no máximo cinco e extinção das coligações e votos proporcionais; d) criação ou estruturação dos órgãos fiscalizadores, de maneira que seja garantida maior eficácia

na aplicação das medidas cabíveis aos violadores; e) criação de leis mais rígidas, de modo que, seja punido criminalmente e civilmente; f) fim do foro privilegiado; g) aposentadoria dos políticos nos modos gerais e fim dos privilégios a ex-presidentes; e h) cessação dos supersalários e de recebimento de gratificação nas sessões.

Desse modo, a crise de representatividade existente no país será parcialmente superada, na garantia de que serão eleitos os reais representantes do interesse coletivo de forma democrática, os quais assegurarão prioritariamente as necessidades estabelecidas constitucionalmente. Porém, não há aval eficaz quanto à garantia dos direitos fundamentais como: dignidade da pessoa humana, direito à vida, educação de qualidade, igualdade, saúde, segurança e harmonia social, bem como proteção fisiológica e mental. Destarte, poderá vislumbrar-se uma perspectiva de mudança na sociedade em longo prazo, por meio de escolhas bem feitas de políticos do Brasil.

## Referências

BRASIL. *Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Altera as Leis n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995, e Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 do Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. *Tribunal Superior Eleitoral. Código eleitoral anotado e legislação complementar*. 12. ed. Brasília: TSE, 2016.

CARNEIRO, Gabriela; MOISES, José. Sobre o enraizamento dos partidos políticos na sociedade brasileira. *Revista Nacional*, n. 28, 2007. Disponível em:

<<http://interessenacional.com/index.php/edicoes-revista/sobre-o-enraizamento-dos-partidos-politicos-na-sociedade-brasileira-2/>>  
Acesso em: 5 de jun. 2017.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. *Resumo das principais alterações promovidas pela Lei 13.165/2015*. Disponível em: <<https://dizerodireitodotnet.files.wordpress.com/2016/04/lei-13-165-reforma-eleitoral-nova-versc3a3o.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2017.

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

GOMES, Luiz Flávio. *O jogo sujo da corrupção*. Bauru, SP: Astral Cultural, 2017.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Crimes eleitorais e processo penal eleitoral*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

JIMENEZ, Carla. Corrupção rouba até 2,3% do PIB brasileiro. *El País*. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2014/01/28/politica/1390946330\\_078051.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2014/01/28/politica/1390946330_078051.html)>. Acesso em: 2 jun. 2017.

LOPES, Fabio. Como os partidos arrecadam. *Jus.com.br*, Teresina, 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/26519/como-os-partidos-arrecadam>>. Acesso em: 4 jun. 2017.

MACHADO, Marcelo Passamani. O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política. In: CAGGIANO, Monica Herman S. (Org.) *O voto nas Américas*. São Paulo: Minha Editora, 2008.

RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

SEVERO, Gustavo; CHAVES, Humberto. A reforma eleitoral de 2015: breves comentários à Lei nº 13.165/2015. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral*, Belo Horizonte, ano 7, n. 13. p. 81-120, jul./dez. 2015.



ESTUDOS ELEITORAIS  
NA HISTÓRIA

# COMO O CURSO HISTÓRICO DARIA RAZÃO A ASSIS BRASIL (1858-1938)

ANTONIO PAIM





## COMO O CURSO HISTÓRICO DARIA RAZÃO A ASSIS BRASIL (1858-1938)<sup>1</sup>

### HOW THE HISTORICAL COURSE WOULD GIVE REASON TO ASSIS BRASIL (1858-1938)

ANTONIO PAIM<sup>2</sup>

#### RESUMO

Faz um paralelo entre a trajetória política de Assis Brasil e a adoção do sistema proporcional, bem como a eventual aplicação da eleição indireta e do voto secreto. Objetiva clarificar determinadas particularidades da carreira do estadista e questionamentos a respeito dos pontos mencionados. Para tal, realiza-se uma prospecção histórica, pautada por pesquisa bibliográfica, levando ao entendimento de que sua origem e princípios conduziram e interferiram nos rumos de sua trajetória.

**Palavras-chave:** Assis Brasil. Política. Voto. Sistema proporcional. República.

#### ABSTRACT

It parallels the political trajectory of Assis Brasil and the adoption of the proportional system, as well as the eventual application of the indirect election and the secret ballot, and is objective to some points of the statesman's career and questions about the mentioned points. For this, a historical research is conducted, guided by bibliographical

<sup>1</sup> O artigo foi transcrito preservando-se a originalidade de seu conteúdo. A redação foi atualizada em consonância com o Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, de 2009, e com as normas de publicação da revista *Estudos Eleitorais*.

<sup>2</sup> Presidente do Conselho Acadêmico do Instituto de Humanidades e membro do Instituto Brasileiro de Filosofia, da Academia Brasileira de Filosofia, do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, da Academia das Ciências de Lisboa e do Instituto de Filosofia Luso-Brasileira (Portugal). Professor auxiliar (UFRJ), adjunto (PUC-RJ), catedrático e livre docente (Universidade Gama Filho) de 1960 a 1989.

research, leading to the understanding of its origin and principles led and interfered in the directions of its trajectory.

**Keywords:** Assis Brasil. Biography. Policy. Vote. Proportional system. Republic.

Tendo vivido 80 anos, fato pouco comum na época, Assis Brasil registrou presença na vida política do país ao longo de sua fecunda existência. Assim, publicou seu primeiro livro aos 23 anos, e, aos 76, conseguiu pôr fim ao tradicional sistema eleitoral distrital, por acreditar que o sistema proporcional alcançaria a “média das opiniões” – e ignorar a doutrina da representação política como sendo de interesses que contara com todas as simpatias da elite de seu tempo.

No entanto, ao conseguir que se desse a adoção do sistema eleitoral proporcional, formulou um modelo que contrariava aquele por meio do qual se consolidara na Europa continental – o voto em lista preordenada. Em vez disso, preservou a maneira tradicional do voto no Brasil, a escolha de um nome, como se dava no sistema tradicional ora revogado. O voto em nome configurava uma situação típica do sistema eleitoral distrital.

Esse modelo híbrido seria duramente criticado em prol da introdução do voto em lista fechada. Os partidários dessa reforma conseguiram, a duras penas, que a Comissão Especial, organizada na Câmara dos Deputados na legislatura 2002-2005, aprovasse esse modelo. Levando em conta as distorções constantes da maneira como se apresentava a prática adotada na elaboração da lista preordenada, o projeto em causa estabeleceu, de modo minucioso, como proceder na convenção especialmente convocada para esse fim. Os convencionais teriam apenas um voto, não podendo figurar em mais de uma chapa. A ordenação dos nomes resultaria dos percentuais obtidos por cada uma das chapas concorrentes.

O mencionado projeto somente foi submetido a voto no plenário da Câmara em 2014. Enfrentou uma rejeição que beirava a unanimidade, senão vejamos o resultado verificado:

**Lista fechada**

A favor - 21

Contrários - 402

Abstenções - 2

Só então se verificou que Assis Brasil, com o seu modelo híbrido, havia ido ao encontro de sentimento arraigado ao qual não se podia renunciar: a escolha de um nome na hora do voto, como, afinal de contas, era a maneira praticada no país desde que se aboliu a monarquia absoluta em prol da constitucional.

E, assim, reconheceu-se que o curso histórico dera razão a Assis Brasil.

O nosso personagem, contudo, atuou em diversas outras frentes ao longo da vida, como procuraremos demonstrar nas notas que se seguem.

## 1 Dados biográficos gerais

Joaquim Francisco de Assis Brasil ingressou na Faculdade de Direito de São Paulo aos 20 anos. Ainda quartanista, em 1881, publicou seu primeiro livro, *A República Federal*. O jovem publicista pretendia que o movimento republicano, iniciado no decênio anterior, carecia de maior estruturação doutrinária, justamente o que levaria à perdição os movimentos de idêntica índole do passado, dentre os quais se destacam as revoluções pernambucanas de 1817 e 1824, a Sabinada baiana de 1837 e a Guerra Farroupilha. Encantado pelas ideias positivistas que faziam o deleite de seus contemporâneos, Assis Brasil sustentou que a monarquia pervertesse o caráter nacional, sendo insofismavelmente republicana a vocação brasileira. Republicanismo e federalismo, a seu ver, constituíam verso e reverso da mesma medalha, assim como o centralismo seria o corolário da monarquia. No ano seguinte, em 1882, publicou um segundo livro dedicado à Revolução Farroupilha (*História da República rio-grandense*), em que defendeu aquele movimento da acusação de separatismo e exaltou a ideia da República Federal.

Em 1884, já formado em Direito, Assis Brasil elegeu-se deputado à Assembleia Provincial, tornando-se o primeiro representante que o Partido Republicano fez chegar àquela Casa Legislativa.

## 2 Atuação pioneira em oposição ao castilhismo

Com a República, firmou-se no Rio Grande a liderança de Júlio de Castilhos. Incompatibilizado com o sentido autoritário daquela liderança, Assis Brasil ingressou na diplomacia e afastou-se da política. Publicou, em 1893, *Democracia representativa: do voto e do modo de votar*.

Parece-lhe, então, que, consolidada a República, tornada realidade a Federação, cumpria assegurar que o povo se fizesse efetivamente representar pelo voto. A ideia de que a representação seria de interesses, como ensinaram os grandes teóricos do liberalismo brasileiro no período imperial, não está presente na pregação de Assis Brasil. No entanto, o desdobramento e as implicações de sua doutrina da representação somente se explicitaram quando se dispôs a assumir a liderança do combate ao castilhismo, como veremos a seguir.

Em 1898, em substituição a Júlio de Castilhos, Borges de Medeiros tornou-se presidente do Rio Grande do Sul. Como candidato único, reelegeu-se para um segundo mandato (1903-1907). Para o quinquênio 1908-1913, Borges de Medeiros lançou a candidatura de Carlos Barbosa; Júlio de Castilhos falecera em 1903.

Em face da nova circunstância, Assis Brasil aceitou assumir a chefia da oposição ao castilhismo. Tenha-se presente que, até então, toda oposição se entendia como tentativa de restauração monárquica. Para combater essa doutrina, formou-se o Partido Republicano Democrático.

No congresso da nova agremiação, realizado em setembro de 1908, Assis Brasil pela primeira vez iria proceder à sistematização da crítica liberal ao castilhismo. Esta seria uma perversão do republicanismo. O Partido Republicano Democrático queria apenas reencontrar a tradição republicana rio-grandense, desvinculando-a do sentido ditatorial que lhe imprimiu o castilhismo - mais precisamente, em Assis Brasil, como em Rui Barbosa, não há uma autêntica doutrina da representação.

No discurso em apreço, publicado com o título de *Ditadura, parlamentarismo, democracia*, Assis Brasil apresentou e justificou as seguintes teses:

1) O estabelecimento de regime eleitoral que habilite o “eleitor a usar com segurança do seu voto por meio de mecanismo simples e seguro de representação proporcional de todas as opiniões que puderem exibir número de adeptos igual ao quociente da divisão do número de votantes pelo de elegíveis”. A eleição tem por objetivo alcançar a “média das opiniões”, a ser apurada proporcionalmente numa base territorial que inclua toda a província.

2) “Segundo a verdadeira teoria democrática, o povo não governa nem legisla diretamente, mas por meio de representantes tão legitimamente escolhidos quanto o permitir o grau de cultura do mesmo povo.”

3) “Todos sabem o que são eleições no Brasil. Não há dúvida de que temos uma opinião pública vigorosa, que pode ser e que tem sido desrespeitada em dados momentos, mas que, no fim das contas, acaba por triunfar. Essa opinião pública, porém, não tem como seu melhor instrumento a eleição, entre nós, devido à pouca ou má educação do povo, ao escasso hábito de exercício da liberdade e, ainda, em grande parte, às leis eleitorais que eu chamaria absurdas se não as reconhecesse como obra-prima de sofisma e fraude geral em favor do partidarismo tacanho. A eleição entre nós, em regra, só serve para sagrar o arbítrio dos que governam. É assim e foi assim, porque, na Monarquia, se houve diferença, foi para pior – ainda quando o neguem os que creem ingenuamente que a tênue muralha de tempo interposta entre as duas épocas possa abafar as vozes ainda vibrantes dos pró-homens do próprio Império, quase todos eles deixaram testemunhos imperecíveis do embuste sistematizado a que então se chamava consulta à nação.” Por essa razão, afirma o conhecido líder liberal, o princípio da reeleição só beneficia os maus governos.

A ideia de que a República corresponderia ao regime de todo o povo e a incompreensão de que a política só aparece onde há conflito e diversidade de interesse invalidam a crítica ao sistema eleitoral consagrado pela Constituição do Império. Este havia sido concebido na fase do liberalismo que entendia a representação como sendo de um segmento da sociedade, a classe proprietária, primeiro rural e depois urbana, e apenas posteriormente cogitou expandir sua base eleitoral, ao democratizar-se.

Assim, à luz da pregação de Assis Brasil, verifica-se que a elite imperial tinha sobre a republicana a vantagem indiscutível de que o princípio da representação não se confundia com o caráter democrático do sistema.

O princípio da representação adotado na Constituição de 1824 estabelecera condições muito precisas no que diz respeito a circunstâncias que habilitavam o cidadão a fazer-se representar. Contudo, sua aplicação sem nuances teria levado à exclusividade na representação da denominada aristocracia rural. A busca posterior da democratização do sistema conduziu à liberalização das exigências no que se refere ao eleitor cidadão, bem como a clareza da doutrina estimulou os sucessivos aprimoramentos da base territorial dos distritos e a limitação do número de deputados a serem eleitos em cada distrito. Assim, as cidades chegaram a ser super-representadas, conforme observa João Camilo de Oliveira Torres em *Os construtores do Império* (São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1968), e foi referido. Independentemente do partido que obtinha a maioria, a opinião cidadina se congregava firmemente em torno do Partido Liberal.

Na eleição de 1881, graças ao predomínio do eleitorado urbano, Minas fez 14 deputados liberais e 6 conservadores. Na de 1884, elegeram-se ali 12 liberais, 7 conservadores e 1 republicano. Em 1886, 11 liberais e 9 conservadores. O aglutinamento do eleitorado em torno de certas lideranças ocorria também em áreas predominantemente rurais: no Rio Grande do Sul, os liberais e, no Rio de Janeiro, os conservadores. Nas eleições consideradas, tais agrupamentos ganham sistematicamente nas províncias respectivas.

A opinião expressa por Assis Brasil corresponde não à verdade dos fatos, mas à sobrevivência de uma tese de cunho propagandístico, posta em circulação nos primórdios da campanha republicana. A distinção é a seguinte: no Império, sabia-se e proclamava-se que a representação era de interesse; na República, perdeu-se de vista essa evidência, despreocupando-se a nova elite da organização do eleitorado, como forma de expressão da diversidade de interesses.

O mais grave é que, ao tempo em que a nova doutrina perpetua a desorganização da massa de eleitores, proclama-se a total descrença em semelhante mecanismo, como o faz Assis Brasil. Se o sistema eleitoral é tanto mal aprimorado quanto seja o nível de educação de um povo – tese, aliás, mais que discutível –, incumbia concebê-lo para o eleitorado concreto, disponível, existente, em cujos padrões educacionais certamente ninguém aportaria.

Em suma, Castilhos concebeu e levou à prática um modelo tutelar para substituir o sistema representativo, que se identificava globalmente com a monarquia constitucional. A grande força da doutrina castilhista consistia no fato de ter sido proclamada em nome da ciência; o saber positivo é que nos assegura quanto à forma a ser assumida pela organização política. Se o comum dos mortais não chega a semelhante entendimento, não cabe nenhum projeto pedagógico – que o próprio Comte chegou a conceber em certa fase de sua meditação –, mas imposição do governo forte, centralizado.

E, assim, os castilhistas, como os autoritários de diversos matizes que cultivaram essa tradição em nosso país, podiam dormir tranquilos, sem má consciência. Pessoalmente, nada tinham com a vontade de poder que sempre esteve associada às tiranias. Ao contrário: cumpriam determinada missão. Eram mártires e santos, como o próprio Castilhos chegou a ser chamado.

À semelhante concepção não se contrapunha nenhuma doutrina clara e precisa. Após a queda do Império, o pensamento liberal brasileiro dissociou-se da evolução do liberalismo no plano mundial.

Pode-se, portanto, afirmar que a crítica desenvolvida por Assis Brasil, na oportunidade da criação do Partido Republicano Democrático, se procurou situar-se em nível alto, se sistematizou os aspectos da filosofia política castilhista que, sucessivamente, seus porta-vozes buscariam contraditar, tangenciou o essencial.

O sentido geral da evolução do castilhismo – como em geral do autoritarismo republicano – influiu sobremaneira no liberalismo de Assis Brasil, que acabaria circunscrevendo sua plataforma à defesa das liberdades democráticas. Isso ocorreria igualmente no plano nacional.

Terminado o período Carlos Barbosa, em 1913, Borges de Medeiros ganhou novo mandato para o quinquênio 1914-1918, fazendo questão de proclamar: “Alternaram-se os governantes, mas não se alteraram as situações”. No período subsequente (1919-1923), abdicou da premissa e permaneceu no poder, voltando a candidatar-se na eleição de novembro de 1922, a que concorre o próprio Assis Brasil, pela oposição. Nessa oportunidade, Borges de Medeiros obtém 106 mil sufrágios, enquanto 129 mil votos correspondem a anulações ou abstenções.

De acordo com as regras estabelecidas pelo próprio sistema castilhista, segundo as quais o candidato eleito deveria alcançar maioria absoluta, o governante somente poderia, mais uma vez, ser proclamado vitorioso se alcançasse em torno de 200 mil votos. Borges de Medeiros avançaria, entretanto, a doutrina de que “quando a Constituição diz três quartas partes dos sufrágios do eleitorado, entenda-se que ela quer se referir ao eleitorado ativo, ao que exerceu o sufrágio”. Semelhante desfecho do pleito conduziu à guerra civil que se prolongaria por todo o ano de 1923, requerendo a intervenção do governo federal, que impôs o término do ciclo das reeleições. Firmou-se nesta oportunidade o Tratado de Pedras Altas, em que a situação rio-grandense se compromete a respeitar direitos elementares estabelecidos na Constituição de 1891, como, por exemplo, a proibição da perpetuidade das intervenções municipais.

### 3 Assis Brasil continua ativo

Assis Brasil sobreviveria à reforma constitucional de 1926, que consagrou o princípio da proibição da reeleição do primeiro mandatário, que, impunemente, violara-se no Rio Grande; à ascensão de Getúlio Vargas ao governo rio-grandense, que obteve uma trégua nas antigas disputas; e, finalmente, à Revolução de 1930 e à Constituinte de 1934, da qual foi membro, tendo renunciado ao mandato antes de votada a Constituição.

Consoante se referiu na introdução geral, de sua participação na Assembleia Constituinte, reunida em 1934, resultou a adoção do sistema proporcional, medida que, entretanto, somente seria levada à prática com o fim do Estado Novo, nas eleições de dezembro de 1945. Sua participação na Constituinte marca uma vida dedicada à política ao longo de mais de meio século.

Nos poucos anos que lhe restaram de vida, Assis Brasil afastar-se-ia da política, falecendo em 1938. Essa fase final da existência pouco acrescentou ao seu liberalismo, sendo de destacar a circunstância de que se tornou adepto da eleição indireta para a Presidência da República e favorável ao voto secreto, que não se praticava no Rio Grande desde que os castilhistas haviam estabelecido o voto a descoberto.

Essa evolução, contudo, não altera em substância o liberalismo que defendeu, como vimos, distanciado do sentido seguido por essa corrente, em especial na Europa.

ESTUDOS ELEITORAIS  
NA HISTÓRIA

# ASSIS BRASIL E O VOTO

WALTER COSTA PORTO





## ASSIS BRASIL E O VOTO<sup>1</sup>

## ASSIS BRASIL AND THE VOTE

WALTER COSTA PORTO<sup>2</sup>

### RESUMO

Apresenta a trajetória política de Assis Brasil, fundador do Partido Libertador, deputado e membro da junta governativa gaúcha de 1891, bem como um dos propagandistas da República. Objetiva clarificar determinadas particularidades da carreira do estadista e questionamentos a respeito desta. Para isso, realiza-se uma prospecção histórica, pautada por pesquisa bibliográfica, levando ao entendimento de que sua origem e princípios conduziram e interferiram nos rumos de sua trajetória.

**Palavras-chave:** Assis Brasil. Biografia. Política. Voto. Brasil.

### ABSTRACT

The object of this article is a political trajectory Assis Brasil, founder of the Liberating Party, deputy and member of the governing junta gaúcho of 1891, as well as one of the propagandists of the Republic, and is objective to some points of the statesman's career and questions about it. For this, a historical research is conducted, guided by bibliographical research, leading to the understanding of its origin and principles led and interfered in the directions of its trajectory.

**Keywords:** Assis Brasil. Biography. Policy. Vote. Brazil.

<sup>1</sup> O artigo foi transcrito preservando-se a originalidade de seu conteúdo. A redação foi atualizada em consonância com o *Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa* de 2009 e com as normas de publicação da revista *Estudos Eleitorais*.

<sup>2</sup> Ministro do Tribunal Superior Eleitoral entre 1996 e 2001.

1. A primeira eleição que Joaquim Francisco de Assis Brasil disputou foi no final do Império, em dezembro de 1883, para uma cadeira na Assembleia Provincial do Rio Grande do Sul, em razão da morte de um de seus membros.

O pleito se regia pela denominada Lei Saraiva, a Lei nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881. Ela trouxera de volta os *distritos* que, criados em 1855, foram afastados em 1875, pela Lei do Terço. Distritos de um nome, para os deputados à Assembleia Geral, e distritos plurinominais para as assembleias provinciais.

Por força do Decreto nº 8.116, de 21 de maio de 1881, a *Província de São Pedro do Rio Grande do Sul*, como a norma designava, formaria seis distritos eleitorais.

O terceiro distrito, em que concorreu Assis, teria, *por cabeça*, a cidade de Alegrete e se comporia de oito municípios: São Gabriel, Rosário, Alegrete, Santo Ângelo, São Borja, Itaqui, Uruguaiana e Quarahim.

A Lei Saraiva dispunha, para a eleição à Assembleia Geral, que não se consideraria eleito o candidato que não reunisse “a maioria dos votos dos eleitores que concorrerem à eleição”. O que se exigia, na verdade, era a “maioria absoluta”, de 50% mais um dos votos.

Não alcançada essa maioria, o presidente da junta eleitoral expediria *os necessários avisos para se proceder a nova eleição 20 dias depois da apuração geral*. Nesse segundo escrutínio, somente poderiam ser votados os dois candidatos que tivessem obtido o maior número de votos, “sendo suficientes para eleger o deputado a maioria dos votos que fossem apurados”.<sup>3</sup>

Quanto aos candidatos à Assembleia Provincial, cada eleitor votaria *em um só nome* e seriam tidos como eleitos os que obtivessem

<sup>3</sup> Mas, nesse caso, sendo apenas dois os candidatos, e não computados os votos em branco, a *maioria absoluta* seria sempre alcançada pelo vencedor. O artigo foi transcrito preservando-se a originalidade de seu conteúdo. A redação foi atualizada em consonância com o *Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa* de 2009 e com as normas de publicação da revista *Estudos Eleitorais*

*votação igual, pelo menos, ao quociente eleitoral<sup>4</sup>, calculado sobre o número total de eleitores que concorressem à eleição.*

Não alcançada esse margem, novo escrutínio era exigido.

No caso de vaga de deputado à Assembleia Geral ou à Assembleia Legislativa, que ocorresse durante a legislatura, proceder-se-ia a nova eleição, dentro do prazo de três meses.

Nessa sua primeira eleição, para somente um vaga, Assis ficou em segundo lugar, e o vencedor foi o Major Geraldo de Faria Correa, liberal, com a seguinte distribuição dos votos, segundo o jornal *Paiz*, órgão do Partido Conservador, do Rio de Janeiro:

	<b>Votos</b>
Geraldo de Faria Correa	420
Assis Brasil	44

5

2. Pedro II dissolveu a Câmara dos Deputados em setembro de 1884.

A Constituição, em seu art. 101, V, dava ao imperador, no exercício do Poder Moderador, o direito de dissolver a Câmara nos casos em que o exigisse a *salvação do Estado*. Medida, então, excepcional – em hipóteses gravíssimas e para correção de traumas constitucionais.

Entretanto, com a aceitação, por Pedro II, de práticas parlamentaristas<sup>6</sup>, seguiu-se o mecanismo inglês da proposição, pelo chefe do gabinete, da dissolução para que, em um novo

<sup>4</sup> E era a primeira vez que se aplicava, no Brasil, o quociente eleitoral – a cifra que resulta da divisão do número de votantes, em determinada circunscrição, pelo número de postos a preencher. Curiosamente, ainda em uma eleição majoritária, de listas, mas com escolha uninominal pelos votantes. O quociente voltou a ser empregado na Lei nº 153, de 14 de julho de 1913, proposta por Borges de Medeiros, com seu regime que instaurou, no Estado do Rio Grande do Sul, o regime proporcional. Segundo Giusti Tavares, em sua tão admirável introdução à obra de Assis (*A Democracia representativa na república*: antologia, Brasília, Senado Federal, 1998, p. VI), Borges seguira na trilha aberta por Assis Brasil e Assis introduzira, assim, *uma cunha liberal no autoritarismo monolítico do adversário*. No plano nacional, o sistema proporcional foi, em definitivo, imposto pelo Código Eleitoral de 1932.

<sup>5</sup> O *Paiz*, ed. n. 44, 21 fev. 1884.

<sup>6</sup> Práticas parlamentaristas efetivamente contrárias à separação entre o Executivo e o Legislativo, prevista na Constituição.

pleito, se pudesse, ou não, restaurar sua maioria no Congresso. E a dissolução de 1844 foi a 9ª entre as 11 que o Império assistiu no Segundo Reinado.

O Imperador, por decreto de 3 de setembro de 1884, tendo ouvido o Conselho de Estado, dissolveu a Câmara e convocou outra, que se reuniria “extraordinariamente no dia 1º de março do ano próximo vindouro”.

É que Souza Dantas, liberal, chefe do gabinete, achava-se em minoria, como conta Heitor Lyra: “Depois de uma série de escaramuças com a facção dissidente de seu próprio partido, ante a neutralidade astuciosa dos conservadores que, de indústria, deixavam os liberais se devorarem entre si”.<sup>7</sup>

Concorrendo, mais uma vez, em 1º de dezembro de 1884, Assis candidatou-se, ainda pelo terceiro distrito, não só à Assembleia Geral, como também à eleição para compor a 7ª Legislatura da Assembleia Provincial.

Para o primeiro pleito, foi o seguinte o resultado:

	<b>Votos</b>
Egídio Barbosa Itaquí	731
Severino Ribeiro	716
Assis Brasil	148

8

Iriam a um segundo turno os dois primeiros, sendo Assis afastado.

3. Para o segundo cargo, de deputado provincial, foi assim distribuída a votação:

<sup>7</sup> LYRA, Heitor. *História de D. Pedro II*. Belo Horizonte: USP/Itatiaia, 1997. T. 3, p. 16.

<sup>8</sup> A *Federação*, n. 285, 11 dez. 1884.

	<b>Partidos</b>	<b>Votos</b>
Egídio Barbosa Itaqui	PL	384
Severino Ribeiro	PC	361
Propício Barreto Pinto	PL	331
Francisco Azevedo e Souza	PC	319
Assis Brasil	PRR	277
Eduardo Lima	PL	52
Jaime Couto	-	3

9

Tendo alcançado o quociente eleitoral, consideraram-se eleitos os dois primeiros e, em um segundo escrutínio, deveriam ser escolhidos mais três, uma vez que o 3º Círculo daria cinco representantes.

Em percuciente tese apresentada à PUC/RS, Tassiana Maria Parcianello Saccol comenta: “Visto que Egídio e Severino já estavam eleitos, os eleitores que votaram em ambos teriam que optar por novos candidatos. Abria-se, assim, um espaço para negociações de todo o tipo”.<sup>10</sup>

O segundo escrutínio se deu em 12 de janeiro de 1885, apresentando o seguinte resultado:

	<b>Votos</b>
Francisco Azevedo Souza	549
Propício Barreto Pinto	517
Assis Brasil	429
Eduardo Lima	272

11

Assim, coube a Assis, a última vaga.

Tassiana indaga como Assis conseguira *ampliar tanto os seus votos em um período tão curto* e indica, em resposta, algumas pistas de que os eleitores do conservador Severino Ribeiro haviam sido fundamentais à vitória de Assis. E explica:

<sup>9</sup> SACCOL, Tassiana Maria Parcianello, *Um propagandista da República: política, letras e família na trajetória de Assis Brasil - Década de 1880*. Porto Alegre: PUCRS, p.168.

<sup>10</sup> SACCOL, Tassiana Maria Parcianello, *ob. cit.*, p. 168.

<sup>11</sup> *A Federação*, ed. n. 38, 16 fev. 1885.

Dos quatro candidatos que passaram para o 2º escrutínio, somente Francisco Souza era conservador. Se os 361 eleitores conservadores que votaram em Severino Ribeiro no 1º escrutínio também tivessem votado em Francisco, ele teria somado 680 votos, mas não foi isto o que ocorreu, pois ele obteve apenas 549. Portanto, 131 conservadores não votaram no candidato de seu próprio partido e decidiram apoiar outro. Ora, de 277 votos recebidos no 1º escrutínio, exclusivamente de eleitores republicanos, Assis Brasil saltou para 429, conseguindo, portanto, o apoio de 157 eleitores em poucos dias. Ao cruzar tais dados, é possível inferir que eram votos de conservadores.<sup>12</sup>

Esse apoio dos conservadores a Assis foi muito discutido ao tempo. E o próprio Assis o reconheceu, em circular dirigida aos eleitores do terceiro distrito, publicada no jornal *A Federação*:

Adversários que se mostram possuídos de singular interesse pela boa sorte do Partido Republicano têm propalado que a minha eleição não é um triunfo, nem sequer um indício da existência da opinião republicana nesta província e neste distrito eleitoral, sustentando que ela se deve à votação conservadora, que realmente eu tive. Outros têm ido ao ponto de avançar que eu não devia, por dignidade, tomar assento na Assembleia, visto que os votos que me conferiram esse direito foram de conservadores... É certo que, na impossibilidade de sustentar dois candidatos em 2º escrutínio e para evitar que a maioria liberal conseguisse fazê-lo, o partido conservador resolveu engrossar com alguns votos a votação republicana. Convinha mais ao partido conservador a eleição de um republicano, que tem com ele o ponto de contato de ser também opositor, do que a de um liberal, que iria dar força ao governo. Essa foi a razão exclusiva que determinou o procedimento dos conservadores.<sup>13</sup>

Sobre a atuação de Assis na Assembleia Provincial, conta Sergio da Costa Franco:

O jovem deputado republicano manteve intensa atividade na tribuna, tanto para discutir questões administrativas menores, como para hostilizar a monarquia e fazer a defesa do sistema republicano federativo. Em 10 de novembro de 1885 apresentou

<sup>12</sup> SACCOL, *Tassiana Maria Parcianello*, ob. cit., p. 168.

<sup>13</sup> *A Federação*, ed. 48, de 28 de fevereiro de 1885, cit. por SACCOL, *Tassiana Maria Parcianello*, ob. cit., p. 174.

um pedido de informações sobre os gastos do governo com a viagem do Conde D'Eu e da Princesa Isabel, que classificou de *calamidade pública*, e em 20 de novembro, a propósito de discutir a reforma do regulamento da força policial da Província, fez notável exposição sobre a conveniência da federação republicana. A condição de representante solitário do seu partido, aliada à sólida cultura, à juventude e a uma certa arrogância que sempre o acompanhou, faziam do novel deputado uma figura destacada nos debates do plenário.<sup>14</sup>

4. Mais uma vez, a Câmara dos Deputados foi dissolvida, pelo Decreto nº 9.500, de 26 de setembro de 1885.

É que a chefia do Ministério fora entregue ao *saquarema* Barão de Cotegipe, ante uma câmara de liberais.

E, em uma sessão do Conselho de Estado, de 27 de agosto de 1885, Cotegipe disse que, ao assumir o gabinete, já previra a possibilidade de um voto de desconfiança que a Câmara pronunciara havia duas semanas.

Tendo empenhado esforços para evitar o conflito parlamentar antes de obter os meios de governo e a lei concernente à extensão gradual do elemento servil, e tendo procurado *concorrer para o melhoramento de nossos hábitos parlamentares*, julgava, agora, irrecusável o pedido de dissolução, que foi acolhido pelo Conselho, dizendo um de seus membros, Paulino José Soares de Souza, que se revelava, no caso, “a instabilidade do Partido Liberal para o governo” e que os gabinetes anteriores haviam caído “por efeito principalmente de hostilidades de seus próprios correligionários”.

E concluiu: o Partido Liberal não podia, afinal, dar governo “com a maioria retalhada e discorde”.<sup>15</sup>

Assis se candidata.

<sup>14</sup> FRANCO, Sérgio da Costa, *A Assembleia Provincial do Rio Grande do Sul (1835-1889)*. Porto Alegre: CORAG, 2004. p. 75.

<sup>15</sup> *Atas do Conselho de Estado*, Brasília: Senado Federal, v. XII, p. 44.

A eleição se deu em 15 de janeiro de 1886 e, em edição do dia 18 de janeiro, *A Federação* trazia o resultado *conhecido* do pleito, com a seguinte distribuição de votos:

	<b>Votos</b>
Severino Ribeiro	537
Egydio B. de Oliveira Itaquy	498 e 1 em sep.
Assis Brasil	120 e 1 em sep.
Em branco	1

O jornal acrescentava, no entanto, que um telegrama do candidato Severino Ribeiro indicava como resultado final:

	<b>Votos</b>
Severino Ribeiro	698
Egydio B. de Oliveira Itaquy	617
Assis Brasil	158

16

Não havendo os dois primeiros candidatos atingido a maioria absoluta de votos, foram a um segundo escrutínio, designado para o dia 6 de março. E venceu Severino Ribeiro.

5. Mas *A Federação* informava, em 31 de março de 1886: “Por telegrama recebido do Alegrete, soubemos ontem à tarde que morreu na estância do Serro, município de Qarahy, durante o sono, o Dr. Severino Ribeiro, membro proeminente do Partido Conservador, desta província e deputado eleito pelo terceiro distrito há ainda poucos dias”.<sup>17</sup>

Morto o Deputado Ribeiro, sem sequer ter tomado posse, e não havendo, pela lei de 1881, a escolha de suplentes, procedeu-se, para preenchimento da vaga, a novo pleito, em 3 de julho de 1886. E, mais uma vez, Assis foi candidato.

Em relatório de 8 de maio de 1886, o então presidente da Província informou:

<sup>16</sup> *A Federação*, ed. 14, 18 jan. 1886.

<sup>17</sup> *A Federação*, ed. n. 73, 31 mar. 1886.

Eleição de deputado geral - Tendo sido aprovado pela Câmara parecer relativo à eleição do 1º e 2º escrutínio do 3º Distrito Eleitoral mandando proceder a nova eleição visto ter falecido o deputado que obtivera o diploma de deputado, o Dr. Severino Ribeiro Carneiro Monteiro, designei o dia 3 de julho para efetuar-se a dita eleição.

O resultado:

	<b>Votos</b>
Cons. Francisco Antunes Maciel	689 e 1 em sep.
Dr. João Pereira da Silva Borges Fortes	543 e 3 em sep.
José Bernardino da Cunha Bittencourt	211
Dr. Joaquim Francisco de Assis Brasil	207

18

Não tendo, qualquer dos candidatos, reunido a maioria absoluta de votos, designou-se o dia 3 de agosto para nova eleição, em segundo escrutínio, disputando os dois primeiros. A vitória foi de Antunes Maciel, com 901 votos.

6. Em 15 de dezembro de 1886, procedeu-se a nova eleição para renovação dos mandatos da Assembleia Provincial.

E o resultado, segundo informava *A Federação*, foi, no terceiro distrito:

	<b>Partidos</b>	<b>Votos</b>
Geraldo Faria	Liberal	323
Pinto Dias	Conservador	312
Borges Fortes	Conservador	304
Assis Brasil	Republicano	286
Albino Pinto	Liberal	237
Bittencourt	Conservador	92
Egídio Itaqui	Federalista	91
Adriano Ribeiro	Liberal	38
Hemetério	Conservador	37

19

<sup>18</sup> Relatório apresentado pelo Sr. Des. Henrique Pereira de Lucena, presidente da Província do Rio Grande do Sul ao Ex.mo Sr. Marechal de Campo Manoel Deodoro da Fonseca, 1º vice-presidente ao passar-lhe a administração da mesma província, em 8 de maio de 1886, Porto Alegre: Oficinas Typográficas do Conservador, 1886. p. 25 e 26.

<sup>19</sup> *A Federação*, ed. n. 5, 7 jan. 1887.

Faltava, dizia-se na notícia, o resultado de Alegrete, “mas afirma-se que, ali, não houve eleição”. O quociente necessário era de 344 votos, que nenhum candidato atingiu, havendo, então, de ser marcado um segundo escrutínio.

Realizada a segunda eleição, em 28 de janeiro de 1877, transcrevia *A Federação*, de 7 de março, notícia publicada no jornal *Zig Zag*, de S. Gabriel, com o resultado, até então conhecido, do pleito:

	<b>Votos</b>
Albino Pinto	340
Borges Fortes	338
Pinto Dias	319
Assis Brasil	284
Geraldo Corrêa	254
Itaqui	40
Bittencourt	28

E comentava: “Assim, pois, nenhuma dúvida existe de que estão eleitos os cinco mais votados, entre os quais acha-se o nosso correligionário Dr. Assis Brasil”.<sup>20</sup>

7. A dissolução da Câmara dos Deputados, em junho de 1889, foi a última das 11 ocorridas no Segundo Reinado. O imperador negara, antes, o pedido de dissolução requerido pelo Gabinete João Alfredo e verificara, depois de algumas tentativas, não ser possível organizar um ministério no seio do Partido Conservador. Convocou, então, o liberal Ouro Preto, que, empossado, logo recebeu, na Câmara, por 79 contra 20, moção de desconfiança.

Ouvido o Conselho de Estado, seus membros se manifestaram favoravelmente à dissolução, com exceção de apenas dois que a consideraram *politicamente inconveniente*.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> *A Federação*, ed. n. 53, 7 mar. 1887.

<sup>21</sup> *Atas do Conselho de Estado*, ob. cit., vol. VII, p. 239.

E o Decreto nº 10.251, de 15 de junho de 1889, trazia a dissolução, convocando nova câmara que se reuniria *extraordinariamente no dia 20 de novembro*.

Outro decreto, de nº 10.252, do mesmo dia, marcava para o dia 31 de agosto, em todo o Império, a eleição dos deputados.

A imprensa trouxe a proclamação dos candidatos ao pleito e, mais uma vez, no terceiro distrito é apresentado *Dr. Joaquim Francisco de Assis Brasil, estancieiro, residente em Cruz Alta*.<sup>22</sup>

Em sua edição de 2 de setembro de 1889, *A Federação* trazia a distribuição dos votos, para *deputados gerais*, no terceiro distrito, dos candidatos Coronel Joaquim A. Vasques, Assis Brasil e J. B. Bittencourt:

Municípios e colégios	Votos		
	J. Vasques	Assis Brasil	Bittencourt
Alegrete	95	72	64
S. Francisco de Assis	-	-	-
Santo Ângelo	-	-	-
Itaquy	67	55	32
Rosário	58	40	-
S. Vicente	22	28	-
S. Gabriel	179	139	-
S. Borja	79	79	6
S. Luiz	-	-	-
Guarahy	-	-	22
Uruguaiana	-	-	8
<b>Total</b>	<b>749</b>	<b>576</b>	<b>132</b>

23

Nesse mesmo dia, o jornal *O Paiz*, do Rio de Janeiro, informava, quanto ao terceiro distrito do Rio Grande do Sul: “Telegrama recebido à última hora diz ter sido eleito em primeiro escrutínio o Tenente-Coronel Joaquim Antônio Vasques”.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> *A Federação*, n. 197, 30 ago. 1889.

<sup>23</sup> *A Federação*, n. 200, 2 set. 1889.

<sup>24</sup> *O Paiz*, ed. n. 1.791, 2 set. 1889.

8. Com a proclamação da República e o afastamento do Imperador Pedro II, assumiu o poder Deodoro da Fonseca, como chefe do Governo Provisório e, pelo Decreto nº 6, de 19 de novembro de 1889, dispôs que se consideravam eleitores, “para as câmaras gerais, provinciais e municipais, todos os cidadãos brasileiros, no gozo de seus direitos civis e políticos, que souberem ler e escrever”.

Mas não se compreende que, em um decreto firmado, também, por ministros, como Aristides da Silveira Lobo, Rui Barbosa, Campos Salles, Benjamin Constant e Quintino Bocaiuva, falasse-se ainda em *câmaras provinciais* se o decreto anterior, de nº 1, de 15 de novembro – o primeiro da República – já determinara, em seu art. 2º, que “as Províncias do Brasil, reunidos pelo laço da Federação, ficam constituídos os Estados Unidos do Brasil”.

O decreto de 21 de dezembro de 1889 dispôs que, no dia 15 de setembro de 1890, seria celebrada “em toda a República a eleição geral para a Assembleia Constituinte, a qual compor-se-á de uma só câmara, cujos membros serão eleitos por escrutínio de lista em cada um dos estados”.

O decreto de 8 de fevereiro de 1890, de nº 200-A, determinava que fossem observadas as instruções do regulamento assinado por Aristides da Silveira Lobo, então ministro dos Negócios do Interior. Denominado como *Regulamento Lobo*, o texto se iniciava citando “a eleição para deputados à Assembleia Constituinte da República Federal dos Estados Unidos do Brasil”.

No entanto, um segundo regulamento, aprovado pelo Decreto nº 511, de 23 de junho de 1890, firmado, agora, pelo novo ministro e secretário de Estado dos Negócios do Interior, José Cesário de Faria Alvim, incluiu o Senado na eleição:

- Art. 1º São condições de elegibilidade para o Congresso Nacional:  
[...]
- 2º Para a Câmara ter mais de sete anos de cidadão brasileiro;
- 3º Para o Senado, ser maior de 35 anos e ter mais de nove de cidadão brasileiro.

O regulamento proposto pelo Ministro Alvim e aprovado por Deodoro dispunha, em seu art. 62:

Decidirá da eleição a pluralidade relativa de votos, sendo declarados eleitos os votados para deputados, que tiverem maioria de votos sucessivamente até o número que o estado ou o Distrito Federal deve eleger, e os três mais votados para senadores.

A expressão *pluralidade relativa de votos* era muito utilizada na legislação do Império, a começar pelo decreto de 26 de março de 1824, que mandou proceder à primeira eleição “dos deputados e senadores da Assembleia Geral Legislativa e dos membros dos conselhos gerais das províncias”. E já constava da primeira Constituição portuguesa, de 23 de setembro de 1822.

Ela era o oposto da *pluralidade absoluta*, em que ninguém se poderia considerar eleito sem que obtivesse mais da metade de todos os votos. Ao contrário, com a *pluralidade relativa*, bastaria que o candidato, para que fosse eleito, tivesse mais votos do que quaisquer de seus adversários.

9. No Império, como vimos, por quatro vezes – em dezembro de 1884, em janeiro e em julho de 1886 e em agosto de 1889 – tentara Assis Brasil assumir uma cadeira na Câmara dos Deputados. E somente consegue com a República, na eleição à Assembleia Constituinte.

Apenas os republicanos disputaram o pleito. Os oposicionistas não concorreram.

O *Paiz*, de 25 de outubro, trouxe o resultado final da escolha dos 16 deputados que, segundo o Decreto nº 511, de 23 de junho de 1890, que mandara observar o regulamento para eleição do Primeiro Congresso Nacional, integrariam a bancada do Rio Grande do Sul:

	<b>Votos</b>
Victorino Ribeiro	37.444
Pereira da Costa	36.807
Antão de Faria	36.788
Júlio de Castilhos	36.767
Ernesto Alves	36.601
Borges de Medeiros	36.486
Alcides Lima	36.007
Assis Brasil	35.646
Tenente Coronel Thomaz T. Flores	35.421
Vice Almirante Joaquim Francisco de Abreu	35.251
Homero Baptista	35.234
General Manoel Luiz da Rocha Osório	35.065
Cassiano do Nascimento	35.096
Fernando Abott	34.981
Demétrio Ribeiro	32.847
Menna Barreto	30.635

25

Na sessão preparatória, de 4 de novembro de 1890, a Assembleia Constituinte designara uma comissão de cinco membros

A fim de organizar, à vista dos diplomas, protestos, reclamações e representações que fossem apresentadas à Mesa, duas listas, sendo uma dos deputados eleitos sobre cuja eleição não houvesse dúvida nem contestação e outra daqueles cuja eleição fosse contestada.<sup>26</sup>

Na sessão do dia 5 procedeu-se ao sorteio para a composição das seis comissões de verificação de poderes, ficando com a quinta comissão o exame da eleição dos deputados pelo Rio Grande do Sul. O parecer relativo ao estado foi lido na sessão de 9 de novembro e aprovado, afinal, na sessão do dia 11.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> *O Paiz*, ed. n. 3105, 25 out. 1890.

<sup>26</sup> *Annaes do Congresso Constituinte da República*, 1890. Brasília: Câmara dos Deputados, Biblioteca Digital, <http://bd.camara.leg.br>, p. 55.

<sup>27</sup> *Annaes*, ob. cit., p. 99.

10. Concluído o seu trabalho, e aprovado o projeto da nova Constituição, passou a Assembleia, em 25 de fevereiro de 1891, à escolha do novo presidente e de seu vice, os únicos na Primeira República a serem indicados por eleição indireta. E, uma vez eleitos, separou-se a Assembleia em Câmara e Senado, iniciando estes, segundo o art. 1º, § 4º, das Disposições Transitórias, suas funções normais em 15 de junho de 1891.

Forte a candidatura de Deodoro da Fonseca, no poder desde novembro de 1889, ele obteve 129 votos contra Prudente de Moraes, com 97.

Mas Assis Brasil, entre outros que se opuseram à candidatura oficial, em 25 de fevereiro de 1891, o rejeita. E diz:

Declaro que não votei no Sr. Marechal Manoel Deodoro da Fonseca para presidente da República. Pessoalmente, eu lhe devo provas de afeto e de distinções muito acima de meu merecimento.<sup>28</sup> Patriota e antigo propagandista da República Federativa, devo-lhe imensa gratidão, por haver contribuído, decisivamente, para a definitiva destruição da monarquia. Estes sentimentos, porém, não me tiram à razão a sua natural serenidade e inteireza para reconhecer, auxiliado pela observação de longa séria de fatos, que faltam a tão digno cidadão as qualidades elementares do homem governo. A convicção que tenho de que sua administração será funesta, só é igualada pelo íntimo e patriótico desejo - que alimento - de que o futuro não dê razão às minhas preocupações.

E Assis concluiu renunciando ao mandato:

Declaro mais que, sendo representante de eleitores que em tempo aceitaram a candidatura que agora repudio, corre-me o dever de honra de resignar, como resigno o meu mandato. Se não observei este procedimento antes da votação, foi por estar firmemente persuadido que agi de conformidade com os verdadeiros sentimentos de quem me elegeu. E se ficar demonstrado que assim

<sup>28</sup> Muito mais tarde, Assis contaria: "Recém entrado na casa dos trinta anos, fui chamado por Deodoro Fonseca para Ministro de Estado, quando organizava o seu primeiro Conselho para o período constitucional. Foi-me dada opção livre por qualquer das pastas. Assisti a mais de uma reunião do ministério a ser constituído. Neguei o meu assentimento, pelos motivos que então fiz públicos na imprensa e que não foram desmentidos". (In BROSSARD, Paulo, ob. cit., vol. 3, p. 307)

não foi, espero que não me negarão a justiça de reconhecer que agora, como sempre, fui superior a toda e qualquer consideração que não fosse o bem da pátria e da República.<sup>29</sup>

Em telegrama de 3 de outubro, Assis insiste na renúncia. Em 2 de novembro, a Comissão de Constituição, Legislação e Justiça opina pelo acolhimento do pedido. O Deputado Cassiano sugere o adiamento da votação do parecer *tendo em vista que fatos ulteriores haviam modificado a situação* e a Câmara, por unanimidade, rejeitou-o.<sup>30</sup>

Os *fatos ulteriores* eram os problemas criados por Deodoro ao Congresso, até que, doente e desiludido, o marechal renuncia a seu cargo. Primeiramente, ele dissolve o Parlamento e, em manifesto em 3 de novembro de 1891, diz que se haviam, ali, formado “grupos radicais e intransigentes, para o fim de introduzir na obra constitucional ideias e princípios que transferissem para o Poder Legislativo a mais vasta soma de atribuições, embora diminuindo e absorvendo muitas das quais são da essência e natureza do Poder Executivo”.<sup>31</sup>

Mas, 20 dias depois, em um segundo manifesto, diz que

[...] as condições em que nestes últimos dias, porém, acha-se o país, a ingratidão daqueles por quem mais me sacrifiquei e o desejo de não deixar atear-se a guerra civil em minha cara pátria, aconselharam-me a renunciar o poder nas mãos do funcionário a quem cabe substituir-me.<sup>32</sup>

E em 5 de janeiro de 1892, o vice-presidente, no poder, Floriano Peixoto, dirige à Câmara pedido de licença para nomear Assis como Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário na Argentina. A licença é concedida.

<sup>29</sup> *Pharol*, ed. 49, 27 fev. 1891.

<sup>30</sup> BROSSARD, Paulo (org.), *Ideias políticas de Assis Brasil*. Brasília: Senado Federal; Rio de Janeiro: Casa Rui Barbosa, 1989. p. 37. V. 1.

<sup>31</sup> Manifesto do presidente da República aos brasileiros. In: *Mensagens presidenciais - 1890 a 1010*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978. p. 30.

<sup>32</sup> A referência ao *funcionário* mostrava bem a indisposição de Deodoro para com Floriano, *chefe reconhecido da conspiração* contra ele, na análise de José Maria Bello, em seu livro *História da República*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1940. p. 118.

11. Conta Paulo Brossard que a candidatura de Assis à presidência do Rio Grande do Sul, na eleição de 25 de novembro de 1922, nascera de um manifesto firmado por um grupo de estudantes e redigido *por jovem professor da Faculdade de Medicina e já prócer do Partido Federalista, a maior força oposicionista do Estado*, Raul Pilla. E que, também em manifesto, datado de 19 de outubro daquele ano, políticos de diferentes origens – Fernando Abbot, Armando Tavares, Joaquim Tibúrcio, Andrade Neves Neto, Alves Valença, Raul Pilla, Walter Jobim – convocavam Assis para candidato.<sup>33</sup>

Mas, na verdade, um pouco antes, em setembro de 1922, a *Gazeta de Notícias*, do Rio de Janeiro, informava que, no Rio Grande do Sul, o Partido Federalista apresentaria as candidaturas de Assis e Wenceslau Escobar para a presidência e vice-presidência do estado. E que a notícia, tida como impropriedade pelos colegas de *O Combate*, fora confirmada por um membro do Diretório Central do Partido Federalista.<sup>34</sup>

Depois, em 22 de setembro, a *Gazeta* informava que Assis aceitara a candidatura, notícia colhida do Deputado Alves Valença<sup>35</sup> e, em 3 de outubro, que seguira, via Pelotas, com destino a Pedras Altas, uma comissão composta dos deputados estaduais Alves Valença, Souza Lobo, Frutuoso Machado e Emílio Corrêa, portadora de um apelo a Assis para este aceitar sua candidatura.<sup>36</sup> E, em 17 de outubro, o jornal publicava as palavras com que Assis, em 5 daquele mês, respondia a uma grande manifestação que lhe fora feita, em Pedras Altas, por *diversos políticos em evidência e de grande prestígio no estado*. Assis disse, então:

Nunca fui candidato de mim mesmo. Nunca fui candidato a candidato, a candidatura alguma. Se, na fase heroica da República, fui uma ou duas vezes eleito para a Assembleia Legislativa, é certo que a minha candidatura nasceu sempre da “eleição prévia”, efetuada com a seriedade, com a honestidade e com que tudo se fazia naqueles tempos de pureza virginal.

<sup>33</sup> BROSSARD, Paulo, ob. cit., p. 156-7.

<sup>34</sup> *Gazeta de Notícias*, ed. n. 211, 13 set. 1922.

<sup>35</sup> *Gazeta de Notícias*, ed. n. 223, 22 set. 1922.

<sup>36</sup> *Gazeta de Notícias*, ed. n. 232, 3 out. 1922.

E concluíra:

O vosso movimento é uma consagração da sociedade fundamental que sempre existiu entre todos os sinceros rio-grandenses amigos da liberdade, e que só um momento da estatura do presente pode revelar.

Esse momento impõe-nos, pelo contrário, sobriedade em palavras e prodigalidade em ação. Vamos à ação. Podem contar comigo.

Pedras Altas, 4 de outubro de 1922.

Assinado: J. F. de Assis Brasil.

12. Indagava-se no jornal situacionista *O Brazil*, órgão do Partido Republicano:

Então, é admissível que o Sr. Assis Brasil possa vir a governar o Rio Grande representando uma parcela que, em hipótese alguma, excederá de 20% da opinião pública? É admissível que ele se mantenha no poder tendo à sua frente o invencível Partido Republicano, que representa mais de 90% do eleitorado rio-grandense?<sup>37</sup>

Mas Assis obteve 32,12% dos votos.

Até um romancista, Érico Veríssimo, em seu livro *O Arquipélago*, indicou as incorreções que envolveram o pleito:

Contaram que tudo indicava que a derrota de Assis Brasil na cidade tinha sido esmagadora. O eleitorado da oposição acovardara-se ante as ameaças da capangada do Madruga. Houvera fraude, como se esperava. Os “fósforos”<sup>38</sup> tinham andado ativos o dia inteiro. O mesmo eleitor votava mais de uma vez, em mesas diferentes: havia caminhões da Intendência encarregados de transportá-los de um lugar para outro. Uma pouca vergonha!

– Na minha mesa votaram cinco defuntos – contou Turíbio.

– Um guri de dezoito anos apareceu com o título dum homem de cinquenta, já falecido. Dei-lhe uns gritos, mas o mesário aceitou o voto. Lavrei um protesto.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> *O Brazil*, ed. 13.875, 16 out. 1922.

<sup>38</sup> Os falsos eleitores, que votam por outro. Como Rui explicava, em discurso de 10 de julho de 1879: “Fósforo é tanto o não qualificado que usurpa o nome, o lugar, o direito do qualificado, como o realmente qualificado, sem direito a sê-lo; em suma, tudo quanto vota ilegitimamente”. BARBOSA, Rui. *Obras completas*. Rio de Janeiro: MEC, 1943. v. 6, t. 1, p. 266.

<sup>39</sup> VERÍSSIMO, Érico, *O Arquipélago*, cit. por Brossard, ob. cit. p. 160-1.

E segundo *O Paiz*, o jornal *A Federação* mostrara uma certidão passada pelo notório do Município de Pinheiro Machado, onde Assis Brasil residia *há longos anos*, certidão que prova não estar o candidato alistado eleitor: “O fato talvez tenha uma explicação procedente. Esse ilustre republicano pertence ao número dos *desenchantés* do regime, para os quais ‘esta República não é dos seus sonhos’”.<sup>40</sup>

Mas bastaria a Assis, para seu alistamento, segundo a Lei Eleitoral do Estado, de nº 153, de 14 de julho de 1913, a simples exibição de seu título de eleitor, independentemente do processo de habilitação ali regulado (art. 9º).

13. Os trabalhos de apuração do pleito ficaram a cargo da Comissão de Constituição e Poderes da Assembleia dos Representantes, composta dos deputados Getúlio Vargas, Vasconcellos Pinto e Ariosto Pinto. E o quadro da votação foi o seguinte:

<b>Municípios</b>	<b>Borges</b>	<b>Assis Brasil</b>
Alegrete	536	246
Alfredo Chaves	1.589	398
Antônio Prado	76	327
Arroio Grande	504	147
Bagé	3.308	1.292
Bento Gonçalves	593	192
Bom Jesus	483	138
Caçapava	713	685
Cachoeira	3.028	1.117
Canguçu	1.165	1.060
Caxias	1.919	500
Conceição do Arroio	1.829	132
Cruz Alta	3.052	289
D. Pedrito	2.075	495
Dores de Camaquã	362	283
Encruzilhada	683	500
Estrela	1.035	318

<sup>40</sup> *O Paiz*, ed. 13.916, 26 nov. 1922. p. 3.

<b>Municípios</b>	<b>Borges</b>	<b>Assis Brasil</b>
Encantado	1.093	51
Erechim	1.135	577
Garibaldi	834	195
Gravataí	896	216
Guaporé	2.696	128
Herval	386	223
Itaqui	643	256
Ijuí	2.564	81
Jaguarão	805	235
Julio de Castilhos	1.214	710
Jaguari	546	93
Lageado	2.346	242
Lagoa Vermelha	2.084	642
Lavras	410	150
Livramento	2.300	354
Montenegro	1.456	195
Palmeira	1.877	1.203
Passo Fundo	3.488	906
Pelotas	4.257	1.582
Piratini	416	467
Porto Alegre	8.175	3.607
Pinheiro Machado	419	404
Quaraí	793	410
Rio Grande	2.458	768
Rio Pardo	1.326	591
Rosário	951	296
Santa Cruz	1.422	357
Santa Maria	1.950	505
Santa Vitória	635	354
Santo Amaro	338	75
Santo Ângelo	2.311	449
S. Antônio da Patrulha	2.382	650
São Borja	1.311	529
S. Francisco de Assis	450	306

<b>Municípios</b>	<b>Borges</b>	<b>Assis Brasil</b>
S. Francisco de Paula	1.512	409
S. Gabriel	1.601	1.367
S. Jerônimo	734	289
S. João de Camaquam	600	594
S. João do Norte	608	356
S. Leopoldo	2.149	894
S. Lourenço	2.169	275
S. Luiz Gonzaga	1.316	153
S. Sebastião do Cahy	4.131	250
S. Sepé	449	507
S. Thiago do Boqueirão	835	482
S. Vicente	406	109
Soledade	3.393	723
Taquara	3.118	378
Taquary	982	367
Torres	885	2
Triunfo	561	100
Uruguaiana	1.300	870
Vacaria	2.213	631
Venâncio Aires	1.176	56
Viamão	1.031	488
<b>Soma</b>	<b>109.620</b>	<b>35.216</b>

14. Assis propõe a Borges um Tribunal de Honra para o julgamento do caso político que envolvia o pleito. Borges aceita a proposta (ele chegara a apoiar, naquele mesmo ano, idêntica solução para o caso da eleição presidencial em que Bernardes vencera o candidato de Borges, Nilo Peçanha) recusando, apenas, a cláusula referente ao modo de interpretar o art. 9º da Constituição do Estado. E Borges indica o Presidente Bernardes para ser o árbitro supremo e único da contenda.

Borges, então, telegrafou ao Senador rio-grandense Vespúcio de Abreu, incumbindo-o, em seu nome, de convidar o presidente.

Bernardes respondeu ao senador entregando-lhe carta em que disse que não poderia aceitar o honroso convite

[...] principalmente porque, como presidente da República, a Constituição me dá atribuições e me impõe deveres cujo exercício pode colidir com os daquela elevada incumbência. Sou, por esta circunstância, o único cidadão que não pode aceitar atualmente a função de árbitro neste incidente da política de seu estado.

Contou Bernardes que igual resposta dera a Assis, que lhe fizera idêntico pedido.

E concluiu ele dizendo estar certo que os contendores e seus partidos e amigos encontrariam “a fórmula para a solução pacífica da divergência, como procuram e desejam”.<sup>41</sup>

15. Mas a *fórmula* foi encontrada pelo próprio Presidente Bernardes, indicando, em outubro de 1923, seu ministro da Guerra, General Setembrino de Carvalho, que, indo ao Rio Grande, conseguiu, em 14 de dezembro daquele ano, se firmasse, no Castelo de Pedras Altas, o protocolo da paz.

Incluiu-se, no acordo para a pacificação,

- a reforma do art. 9º da Constituição, proibindo a reeleição do presidente do estado para o período presidencial imediato e idêntica disposição quanto aos intendentess;

- a adaptação das eleições estaduais e municipais à legislação eleitoral federal;

- a eleição do vice-presidente ao mesmo tempo e da mesma forma da do presidente;

- a garantia, às minorias, da eleição de um representante federal em cada distrito;

<sup>41</sup> O *Jornal*, ed. n. 1213, 27 dez. 1922.

- a divisão do estado, para as eleições estaduais, em seis distritos, ficando garantida a escolha de um representante da minoria em cada distrito;

- que o governo federal, com a cooperação do governo do estado, este por meio de sua representação no Congresso Federal, promovesse o adiamento das próximas eleições federais para maio de 1924, quando deveriam estar feitas as reformas constitucionais assentadas.<sup>42</sup>

E tudo se fez.

16. Ocorreram, em 3 de maio de 1924, as novas eleições para deputados e um senador.

Tentou-se a união dos oposicionistas. E muito se discutiu, na imprensa, sobre a heterogeneidade dos elementos que formavam as *oposições coligadas*, federalistas e presidencialistas.

O jornal *O Brazil* informava, em fevereiro de 1924, do convite feito por Assis ao arcebispo metropolitano de Porto Alegre para que aceitasse a candidatura a senador. O arcebispo recusou dizendo que

[...] se por hipótese a escolha de minha pessoa para essa elevada dignidade fosse feita por unanimidade das facções políticas em litígio e se minha candidatura oferecesse a certeza de impedir o recomeço da luta praticada e tivesse por fim a consolidação perfeita e integral da paz rio-grandense, haveria assim mesmo para mim as maiores dificuldades a vencer quanto mais nas circunstâncias presentes em que se multiplicam embaraços e aumentam obstáculos e sacrifícios.<sup>43</sup>

O candidato a senador, pela situação, foi Vespúcio de Abreu e, pelas oposições, Assis Brasil; o resultado da eleição foi:

<sup>42</sup> *O Paiz*, n. 50, 22 dez.1923.

<sup>43</sup> *O Brazil* (RS), ed. n. 8, 23 fev.1924.

	<b>Vespúcio de Abreu</b>	<b>Assis Brasil</b>
Primeiro distrito	28.655	10.027
Segundo distrito	30.506	12.829
Terceiro distrito	20.635	14.732
Total	79.796	46.588

44

17. Para as eleições de 24 de fevereiro de 1927, a coligação oposicionista do Rio Grande do Sul, que se batizou, segundo os jornais, “com o nome enfático e incongruente” de Aliança Libertadora, reuniu seu estado maior na cidade uruguaia de Melo, onde residia Assis. Houve quem propusesse a abstenção no pleito, o adiamento da eleição, a substituição completa dos representantes, obedecendo, assim, neste último ponto, ao que sugeria Assis Brasil.

Mas concordaram, por fim, em concorrer às urnas, não postular a transferência do pleito e que integrassem a chapa os atuais deputados, com a exceção de apenas dois.

O principal jornal situacionista, *A Federação*, publicou que Assis era, então, “réu confesso do crime de sedição, conspiração, sublevação e motim”, fora denunciado pelo Ministério Público e estava sendo regularmente processado perante a Justiça Federal. E que, em virtude do processo, para fugir ao perigo iminente de uma prisão preventiva, “estava, desde 1924, foragido em território estrangeiro”. Impunha-se, então, a pergunta: poderia Assis ser eleito, reconhecido e empossado?

Mas o jornal reconhecia que, nos termos da letra b do § 1º do art. 71 da Constituição Federal, os direitos de cidadão brasileiro só se suspenderiam “por condenação criminal enquanto durarem seus efeitos”. E, uma vez que só havia denúncia contra Assis, não existindo condenação criminal, não havia impedimento legal à sua eleição.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> *A Federação*, n. 110, 12 maio 1924.

<sup>45</sup> *A Federação*, ed. 30, 24 fev.1927.

Em razão do que fora acertado no acordo de Pedras Altas, de assegurar, às minorias, a escolha de um representante federal em cada um dos distritos, a situação, para as cinco vagas do terceiro distrito, apresentou somente quatro nomes: Domingos Pinto de Figueiredo Mascarenhas, Ildefonso Simões Lopes, José Barbosa Gonçalves e Joaquim Luis Osório, todos eleitos com o opositor Assis Brasil:

Municípios	Carlos Barbosa	Edmundo Berchon	Simões Lopes	Luis Osório	Domingos Mascarenhas	Barbosa Gonçalves	Assis Brasil	Paulo Labarth
Arroio Grande	504	...	554	565	568	564	368	...
Bagé	2.553	...	2.553	2.553	2.553	2.553	3.000	...
Caçapava	501	...	489	489	489	489	1.900	...
D. Pedrito	917	...	917	917	917	917	2.192	250
Camaguam	971	...	971	971	971	971	175	...
Encruzilhada	730	...	730	720	720	720	620	...
Herval	186	...	186	186	186	186	110	...
Jaguarão	514	...	514	512	512	514	380	...
Lavras	339	...	339	339	339	339	175	...
Livramento	1.979	...	1.837	1.837	1.837	1.837	160	1.538
Pelotas	4.385	...	4.385	4.385	4.385	4.385	2.868	...
P. Machado	405	...	405	405	405	405	536	41
Piratiny	526	...	527	527	527	527	1.440	...
Rio Grande	3.119	...	3.104	3.102	3.102	3.104	261	...
Rosário	1.223	...	1.222	1.222	1.222	1.222	156	168
S. Victoria	465	...	465	465	465	165	560	...
S. Gabriel	835	...	811	831	831	838	1.896	...
S. Jeronymo	1.182	106	1.182	1.182	1.182	1.182	382	8
Camaquã	534	...	534	534	534	534	832	...
S. J. do Norte	207	2	1.074	207	207	207	64	...
S. Lourenço	1.074	...	1.074	1.074	1.074	1.074	200	...
S. Sepé	394	...	394	394	394	394	793	70
TOTAL	21.905	110	25.654	24.706	24.785	24.139	19.124	2.075

46

E o jornal *A Federação*, sempre situacionista, comentava, depois:

O pleito de 24 de fevereiro veio demonstrar que o Sr. Assis Brasil, à míngua de eleitorado próprio, serviu-se do federalismo para eleger seus três correligionários, com prejuízo integral dos representantes do velho gasparismo. Com efeito, foram eleitos os Srs. Plínio Casado<sup>47</sup>, B. Luzardo<sup>48</sup> e Assis Brasil, que nada têm de comum com os ideais parlamentaristas do eleitorado oposicionista. Foi um jogo de agilidade política, em que o Sr. Assis é mestre. Pela chapa apresentada, era visível o acordo: em cada distrito eleitoral, um assisista e um federalista. Isto na chapa, porque nas urnas, apenas, os três assisistas E W. Escobar, Arthur Caetano e Maciel Júnior ficaram a ver navios.<sup>49</sup>

Wenceslau Escobar concorreu pelo primeiro distrito e Artur Caetano, pelo segundo, mas Maciel Junior desistiu de sua candidatura; *A Federação* explicou: “Maciel Júnior desistiu porque preferiu, como sapo, ser engolido antes de ser caçado”.<sup>50</sup>

18. Presidente eleito em março de 1926, Washington Luís, no término de seu mandato, impôs como seu sucessor outro paulista, Júlio Prestes, numa exclusão afrontosa de Minas que surpreendeu o meio político. Dezesete estados apoiaram, então, a chapa Júlio Prestes e Vital Soares, este presidente do Estado da Bahia.

Minas Gerais e Rio Grande do Sul constituíram a Aliança Liberal e, recebendo o apoio da Paraíba, lançaram as candidaturas de Getúlio Vargas e João Pessoa, presidente daquele estado. Na campanha oposicionista, pregou-se a anistia aos revoltosos de 1922 e 1924 e uma reforma eleitoral que incluía o voto secreto, a representação das minorias e entrega da direção das mesas eleitorais a uma *magistratura federal togada*.

O pleito, em 1º de outubro de 1930, deu a vitória a Júlio Prestes por 1.091.700 votos, contra 742.794 atribuídos a Getúlio Vargas. O reconhecimento das fraudes e a inconformação com os resultados

<sup>47</sup> Pelo primeiro distrito.

<sup>48</sup> Pelo segundo distrito.

<sup>49</sup> *A Federação*, n. 51, 3 mar. 1927.

<sup>50</sup> *A Federação*, n. 50, 2 mar. 1927.

convulsionaram o meio oposicionista e o assassinato de João Pessoa impeliu, afinal, para a revolução, em 3 de outubro de 1930, que instalou Vargas no poder.

Assumindo a chefia do Governo Provisório e passando a exercer *discricionariamente em toda a sua plenitude as funções e atribuições não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo*<sup>51</sup>, Vargas, em um decreto de dezembro de 1932, criou várias subcomissões para estudo e proposição e reforma de leis. A um desses grupos, composto de Assis, João da Rocha Cabral e Mário Pinto Serva, deu-se o encargo de estudar e sugerir a reforma da legislação eleitoral.

A subcomissão elaborou dois anteprojetos: um sobre alistamento, outro sobre o processo eleitor. Submetidos a uma comissão revisora, presidida pelo então ministro da Justiça, Maurício Cardoso, resultou no Código Eleitoral, aprovado pelo Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1934.

19. Vargas adiou, o quanto pôde, a reorganização constitucional até que a pressão popular e de grande parte do meio político o levou, em maio de 1932, a convocar, para maio de 1933, eleições à Assembleia Constituinte, criando uma comissão, *nelas representadas as correntes organizadas de opinião e de classe, a juízo do chefe do governo*<sup>52</sup>, para elaborar o anteprojeto da Constituição. E nessa comissão, juntamente com Afrânio de Mello Franco, ministro das Relações Exteriores, Agenor de Roure, Antônio Carlos, Antunes Maciel, ministro da Justiça, Carlos Maximiliano, João Mangabeira, Oliveira Vianna e Temístocles Cavalcanti, entre outros, estava Assis Brasil.<sup>53</sup>

Mas Assis não comparece a qualquer das 51 sessões da comissão, justificando sua ausência até a primeira metade delas e, depois, sequer comunicando sua falta.

<sup>51</sup> Segundo o Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930.

<sup>52</sup> Decreto nº 21.402, de 14 de maio de 1932.

<sup>53</sup> O trabalho da comissão, do mais elevado nível, nesse tipo de debate, em nossa história constitucional, foi publicado no *Diário Oficial* e suas atas transcritas em livro do bacharel mineiro José Affonso Mendonça de Azevedo, (*Elaborando a Constituição Nacional*, Belo Horizonte, (s.n.) 1993), depois republicado em edição fac-similar pelo Senado Federal, em 2004.

Na última sessão da subcomissão, João Mangabeira diz que lhe viera à lembrança uma página das *Memórias* de Thibeaudau, onde se conta que Napoleão, então na presidência da comissão do Código Civil, em uma das primeiras reuniões, observou: “O romance da Revolução findou; agora, vamos fazer-lhe a história. Vamos construir”. Para Mangabeira, guardadas as proporções, era “o nosso caso. A Revolução de 30 é uma página já lida. Viremo-la. Cuidemos do presente e do futuro”.<sup>54</sup>

20. Realizaram-se, em 3 de maio de 1933, as eleições à Assembleia Constituinte e pela primeira vez se aplicou o Código Eleitoral.

Em 24 de outubro do mesmo ano, ocorreu o julgamento final do pleito no Rio Grande do Sul, pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Haviam comparecido às urnas, naquele estado, 180.723 eleitores, sendo o coeficiente eleitoral a divisão do número de votantes pelo número de postos a preencher, de 11.295. Foram eleitos, por este quociente: Augusto Simões Lopes, Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, Joaquim Maurício Cardoso e Joaquim Francisco de Assis Brasil, cujos nomes estavam escritos em primeiro lugar nas cédulas, sendo liberais os dois primeiros e da Frente Única os dois últimos. Foram atribuídos 11 lugares ao Partido Republicano Liberal e 3 à Frente Única pelo quociente partidário.

O Tribunal considerou eleitos em primeiro turno, além dos candidatos que obtiveram o quociente, os que faltavam para ser atingido o quociente partidário, em cada agremiação e, para completar a representação, mais dois que, em segundo turno, obtiveram maioria de votos. Pela Frente Única, além dos que obtiveram o quociente eleitoral, foi considerado eleito Sérgio Ulrich de Oliveira.

Entre os recursos julgados pelo Tribunal estava o do candidato Oswaldo Vergara, que, entre outras irregularidades no pleito, apontara o uso de cartolina, *com violação do sigilo dos votos*. O TSE julgou improcedente o apelo, de acordo com os pontos de vista

<sup>54</sup> AZEVEDO, José Afonso de Mendonça Alencar, ob. cit., p. 1.028.

expendidos pelo relator e pelo procurador-geral e, principalmente, por haverem os dois partidos feito uso de chapas desse material.

Foi o seguinte o mapa da votação geral do Estado do Rio Grande do Sul na eleição de 3 de março de 1933:

<b>Candidatos sob a legenda do Partido Rep. Liberal</b>	<b>Sba. Leg.</b>	<b>S/ Leg.</b>	<b>Soma</b>	<b>Sba. Leg.</b>	<b>S/Leg</b>	<b>Soma</b>
Heitor Annes Dias	105	25	130	172.056	6.226	138.282
Frederico J. Wolffenbüttek	29	11	40	132.056	6.196	138.252
João Simplício A. Carvalho	5	9	14	132.056	6.151	138.207
Renato Barbosa	3	1	4	132.056	6.096	138.152
Augusto Simões Lopes	67.329	146	67.475	132.056	6.090	138.146
Demétrio Mércio Xavier	43	31	74	132.056	6.082	138.138
Victor Russomano	3	54	57	132.056	6.073	138.129
João Ascanio Moura Tubino	3	5	8	132.056	6.044	138.100
Pedro Vergara	2	2	4	132.056	5.810	137.866
Frederico Dahne	339	522	861	132.056	5.308	137.364
João Fanfas Ribas	1	2	3	132.056	1.159	133.215
Carlos Marx P. dos Santos	64.086	69	64.155	132.056	692	132.748
Argemiro Dornelles	9	33	42	132.056	536	132.592
Gaspar Saldanha	26	4	30	132.056	499	132.555
Raul Jobim Bittencourt	2	53	55	132.056	467	132.523
Adalberto Corrêa	67	1	68	132.056	295	132.351

<b>Candidatos sob a legenda Frente Única</b>	<b>Sba. Leg.</b>	<b>S/ Leg.</b>	<b>Soma</b>	<b>Sba. Leg.</b>	<b>S/Leg</b>	<b>Soma</b>
Joaquim Maurício Cardoso	20.155	1.308	21.463	37.430	8.334	45.764
Sérgio Ulrich de Oliveira	34	6	40	37.430	8.138	45.568
Adroaldo M. da Costa	366	5.550	5.916	37.430	8.030	45.460
Oswaldo Fernandes Vergara	0	9	9	37.430	7.914	45.344
Joaquim Luiz Osório	92	10	102	37.430	3.731	41.161

<b>Candidatos sob a legenda Frente Única</b>	<b>Sba. Leg.</b>	<b>S/ Leg.</b>	<b>Soma</b>	<b>Sba. Leg.</b>	<b>S/ Leg</b>	<b>Soma</b>
João Gonçalves Vianna Filho	10	9	19	37.430	3.551	40.981
Euclides Minuano de Moura	7	0	7	37.430	3.134	40.564
Bruno de Mendonça Lima	220	85	305	37.430	3.113	40.443
Oscar Carneiro da Fontoura	11	7	18	37.430	2.975	40.405
Edgar Luiz Schneider	9	13	22	37.430	2.924	40.354
Camillo Teixeira Mércio	105	49	154	37.430	2.925	40.359
Joaquim F. de Assis Brasil	16.422	1.583	17.006	37.430	2.760	40.190

<b>Candidatos sob a legenda Pro Estado Leigo</b>	<b>Sba. Leg.</b>	<b>S/ Leg.</b>	<b>Soma</b>	<b>Sba. Leg.</b>	<b>S/ Leg</b>	<b>Soma</b>
Manoel S. Gomes de Freitas	1.082	336	1.418	1.115	625	1.740
Fernando Souza do Ó	18	159	177	1.115	581	1.696
Eduardo M. Barreto Jayme	1	31	32	1.115	568	1.683
Lucídio Ramos	0	0	0	1.115	542	1.657
Agnello C. de Albuquerque	0	0	0	1.115	535	1.650
Alcides F. das C. Carvalho	0	0	0	1.115	533	1.648
Arthur Thompson	2	4	6	1.115	524	1.639

<b>Candidato avulso</b>	<b>Sba. Leg.</b>	<b>S/ Leg.</b>	<b>Soma</b>	<b>Sba. Leg.</b>	<b>S/ Leg</b>	<b>Soma</b>
José Pereira da Silva	0	0	0	0	4	4

21. As eleições de maio de 1933, para escolha dos constituintes da Segunda República, foram tidas como as primeiras *eleições verdadeiras* que o país conhecera e em que os eleitos se tranquilizaram com a *verificação e o reconhecimento dos poderes*, entregues, agora, exclusivamente, à magistratura. Findara, segundo os comentadores, a *desmoralização dos reconhecimentos políticos*, das *degolas* eleitorais, da *falsificação dos votos*.

Por três vezes, naquele pleito, o TSE teve de fulminar escolhas realizadas *com o vício de antigas impudências*, em Mato Grosso, no Espírito Santo e em Santa Catarina.

22. Em 28 de fevereiro de 1934, o jornal *O Paiz* publicava:

Chegou ontem à Assembleia, e foi lido no expediente, o seguinte telegrama do Sr. Assis Brasil: “Pelo correio tenho a honra de remeter declaração renúncia mandato deputado datado de 17 do corrente remessa retardada necessidade de ouvir correligionários. Respeitosas saudações.” A mesa da Assembleia convocará imediatamente o 1º suplente da Frente Única do Rio Grande do Sul que é o Sr. Sérgio de Oliveira. Sabe-se, porém, que o Sr. Sérgio de Oliveira, que pertence ao Partido Republicano, abrirá mão da vaga, para ser chamado, em seu lugar, o Sr. Gonçalves Vianna, 2º suplente e correligionário do Sr. Assis Brasil no Partido Libertador.<sup>55</sup>

E já em telegrama de 14 de julho de 1932, em que respondia a uma mensagem de Vargas, do dia 13, que lhe informava da rebelião paulista, Assis disse:

A velhice e agora, também, alguma claudicação da saúde, aconselham-me o regresso urgente ao repouso doméstico, pelo que tinha insistido junto ao Ministério das Relações Exteriores antes do presente episódio, pela dispensa há meses pedida diretamente a Vossa Excelência.

## II

23. A Constituição de 1891 dispunha, em seu art. 28, que os deputados seriam eleitos “mediante o sufrágio direto, garantida a representação da minoria”.

*Das minorias*, deveria ter sido escrito, segundo João Barbalho, em seu livro sobre a primeira de nossas constituições republicanas. Para ele, o artigo era uma das mais notáveis disposições da Carta “procurando suprimir a tirania das maiorias parlamentares e

<sup>55</sup> *O Paiz*, ed. n. 16911, 28 fev. 1933.

assegurando a livre expansão e influência de todas as aspirações legítimas que surjam no país e tendam ao bem público”.<sup>56</sup>

Logo após a Constituição, a Lei nº 35, de 26 de janeiro de 1892, detalhou o processo das eleições: os estados seriam divididos em distritos de três deputados; os estados que dessem cinco deputados ou menos constituiriam um só distrito eleitoral; quando o número de deputados não fosse perfeitamente divisível por três, juntar-se-ia a fração ao distrito da capital do estado; cada eleitor votaria em dois terços do número dos deputados do distrito e, nos distritos de quatro ou cinco deputados, cada eleitor votaria em três nomes.

Mas, retornando, assim, ao voto incompleto, trazido, no Império, pelo que se denominou a Lei do Terço, o Decreto nº 2.675, de 20 de outubro de 1875, a Constituição e a nova lei falhariam nesse intento. A começar pelos problemas que já se havia notado no passado quando o voto incompleto, de dois terços, não se aplicara a sete províncias (que somente elegiam dois deputados), havia sido arbitrário em outras sete (com número de deputados não divisível por três) sendo exercido com exatidão em apenas seis.<sup>57</sup>

Agora, o modelo não se aplicaria a 3 estados (elegendo somente dois deputados), seria arbitrário em 16 deles e somente seria empregado, corretamente, em 2.

E grandes eram as queixas quanto ao procedimento, como as formuladas por Assis Brasil. Quem dera, perguntava ele, ao legislador o árbitro de imaginar que a minoria haveria de ser, por força, o terço do eleitorado, nem mais nem menos? Tal critério, prosseguia ele,

[...] é arbitrário e, na maioria dos casos, conduzirá a fraudar a opinião, ajustando-a cruelmente a um verdadeiro leito de Procusto. Não é menor o arbítrio com que se estabelece desde logo que a opinião estará, por força, dividida em dois únicos partidos. Outra fraude legal.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> CAVALCANTI, João Barbalho Uchôa. *Constituição Federal Brasileira (1891)*. Brasília: Senado Federal, 2002. p. 83.

<sup>57</sup> PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002. p. 96 e ss.

<sup>58</sup> BRASIL, Joaquim Francisco de Assis. *Ideias políticas de Assis Brasil*. Brasília: Senado Federal; Rio de Janeiro: Fundação Casa Rui Barbosa. 1990. v. 2, p. 110.

E continuava:

Mas, de tudo, o mais monstruoso é que nem mesmo essa repartição arbitrária da letra da lei tem por si garantia alguma. Ela será fraudada com os recursos da mesma lei. Repetirei aqui o que é tão sabido dos cabalistas. Admitamos que, em um distrito destinado a dar três deputados, a minoria disponha de 100 eleitores; vou provar que nem será preciso que a maioria tenha duas vezes esse número, isto é, 200, para burlar inteiramente a representação da minoria. Sejam, pois, 153 apenas os eleitores da maioria, que apresentará por seus candidatos, em vez de dois nomes, como lhe competia, os três a quem chamaremos A, B e C. Em seguida a maioria dividirá em três grupos a sua gente, cada um de 51 eleitores, e, respeitando a letra da lei, que coíbe a votação em mais de dois nomes, fará votar cada grupo na seguinte ordem:

- 1º grupo em A e C.
- 2º grupo em C e B.
- 3º grupo em B e A.

Cada candidato foi votado por dois grupos de 51 eleitores, o que deu a cada um 102 votos. Ora, a minoria só dispõe de 100 votos, o que quer dizer que o seu candidato mais votado não alcançará a eleição, visto que os três da maioria excedem esse número. Eis aí a simples maioria fazendo unanimidade, e tudo sem violência, nem fraude, a não ser a autorizada pela própria lei, *fraude legal*.<sup>59</sup>

Isso se denominava, no Império, o *rodízio*<sup>60</sup>, e continuou na Primeira República, mesmo depois da denominada Lei Rosa e Silva, a Lei nº 1.269, de 15 de novembro de 1904, que alargou os distritos eleitorais dispondo que o eleitor votaria “em três nomes nos estados cuja representação constar apenas de quatro deputados; em quatro nomes nos distritos de cinco; em cinco nos de seis; e em seis nos distritos de sete deputados (art. 58, § 3º)”. E, além disso, com o voto cumulativo, pela única vez utilizado no país, o eleitor poderia acumular “todos os seus votos ou parte deles em um só candidato (art. 59)”.

24. Assis apresentou, então, à Câmara, em sessão de 19 de agosto de 1893<sup>61</sup>, emendas à Lei nº 35, de 26 de janeiro de 1882. Em breves

<sup>59</sup> BRASIL, Joaquim Francisco de Assis. Ob. cit., p. 110.

<sup>60</sup> PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2012. p. 336-7.

<sup>61</sup> Embaixador na Argentina, Assis foi removido para o Japão e aproveitou sua passagem no Rio para apresentar o projeto na Câmara.

palavras, disse que qualquer lei votada com o fim de regulamentar o sistema eleitoral deveria “ter por ideal a representação de todas as opiniões predominantes. Do choque das diferentes ideias, do choque produzido pelo encontro das diversas opiniões reunidas no seio do Congresso, é que há de nascer a luz que iluminará o futuro da República”.

Assis não pretendia justificar as medidas uma vez que não poderia fazê-lo “nos curtos limites de um discurso. A Câmara teria as razões com que procurava justificá-las, em um folheto que fará imprimir e no jornal da Casa, onde o Sr. Presidente as mandaria publicar”.

Masterminou por publicar um livro, *Democracia Representativa – Do Voto e do Modo de Votar*, escrito, segundo ele, em apenas oito dias e impresso “com pouco cuidado”. Destinava-se a servir como exposição de motivos ao projeto de lei que ofereceu à Câmara, mas “rebentou nesse momento a revolta naval. O projeto não se discutiu, nem o livro leu-se”.<sup>62</sup>

A principal das emendas propostas por Assis era ao art. 36 da lei, que dispunha:

Art. 36, com seus parágrafos – Substitua-se pelo seguinte:  
Para as eleições de deputados, cada estado da União constituirá um distrito eleitoral, equiparando-se para tal fim aos estados o Distrito Federal.  
§ 1º Cada eleitor votará em uma mesma cédula, em um só nome e, logo abaixo, e separado por traço bem visível, em tantos nomes quantos quiser, até o número de deputados a eleger pelo seu distrito eleitoral.  
§ 2º Os nomes colocados no alto de cada cédula, e antes do sinal referido no parágrafo antecedente, considerar-se-ão votados no primeiro turno; os que vierem depois se dirão votados no segundo turno.  
§ 3º Reputar-se-ão eleitos os cidadãos que houverem obtido no primeiro turno pelo menos número de votos igual ao quociente que resultar da divisão do número total de eleitores, que tiverem votado em algum nome, pelo número de deputados a eleger, desprezadas as frações.

<sup>62</sup> BRASIL, Joaquim Francisco de Assis. *Democracia representativa: do voto e do modo de votar*. 3. ed. Paris: Guillard Aillaud, 1895.

§ 4º Não alcançando o número de eleitos no primeiro turno ao número de deputados a eleger, considerar-se-ão eleitos os mais votados no segundo turno, até o preenchimento de todas as vagas do primeiro.

Pela primeira vez, Assis apresentava, como deputado, um projeto de modificação da lei eleitoral e para trazer o modelo proporcional, mantendo, no que denominava *segundo turno*, também, o modelo majoritário, tal como, depois, sugeriria, com êxito, para nosso primeiro Código Eleitoral, em 1932.

Ele próprio logo reconheceria esse amálgama, em carta, de 1894, que dirigiu ao professor e político português Rodrigues de Freitas<sup>63</sup> e na qual escreveu:

Não compreendeu bem, disse V. Ex<sup>a</sup>, a razão de querer eu o quociente eleitoral para o primeiro turno e aplicar o método da maioria relativa, *sempre que o segundo turno seja necessário*. Resposta: Precisamente aí está o nervo da minha concepção; o segundo turno deve ser sempre necessário; a probabilidade de apresentarem todos os partidos quocientes exatos é tão remota que frisa a impossibilidade; então eu *confiro* à maioria, no 2º turno, todas as frações que no primeiro sobraram dos quocientes realizados, ou que não bastaram para fazer um. Em troca desse *presente*, espero obter que a maioria, segura por tal modo de conquistar a força numérica de que precisa, *respeite a liberdade da eleição*. Este resultado vale mais, para a verdade da representação do que o *presente* que se faz à maioria.

E admitiu: “Não é a proporcionalidade o *princípio fundamental* da minha concepção eleitoral; é *um elemento dele*. O princípio fundamental é – representação proporcional, na medida do possível e do razoável, e criação de sólido instrumento do poder público”.

E concluiu: “Penso que a dúvida de V. Ex<sup>a</sup> arraiga no engano de parecer-lhe que há incompatibilidade entre os dois turnos”.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> J. J. Rodrigues de Freitas Porto, nascido em janeiro de 1840 e falecido em julho de 1896 foi, por quatro vezes, deputado à Assembleia portuguesa, e autor de livros como *Notice sur le Portugal* (1867), *O Portugal contemporâneo do Sr. Oliveira Martins* (1881) e *Princípios de economia política* (1883).

<sup>64</sup> BRASIL, J. F. de Assis, ob. cit., p. 335.

Essa é a melhor explicação para o molde com que Assis terminou por ter êxito ao incluí-lo na reforma de 1932. Mas, em 1893, sua proposta não foi sequer discutida. E Assis disse, então: “[...] convenci-me de que, apesar da simplicidade do plano, ele devia contar contra si um pouco com a nossa rebeldia incurável contra o estudo, circunstância agravada agora pela estreiteza do tempo”.<sup>65</sup>

25. O livro *Democracia representativa – do voto e do modo de votar*, segundo Assis, destinava-se “a servir como de exposição de motivos à lei que ofereci à Câmara dos Deputados no dia 19 de agosto de 1893. Rebentou nesse momento a revolta naval. O projeto não se discutiu nem o livro leu-se”.

E continuou ele:

O livrinho que então não foi lido e do qual os jornais mais cortesões disseram apenas ‘recebemos e agradecemos’ acaba de suspirar ao Senado um projeto de lei para regular as eleições municipais da capital federal. Aprovado nessa Câmara, foi impugnado na outra.<sup>66</sup>

Mas o projeto acabou sendo aprovado.

As eleições municipais da capital federal tinham sido, primeiramente, reguladas pela Lei nº 85, de 20 de setembro de 1892, que terminara por dispor:

Art. 83. As eleições subsequentes serão feitas por lei especial, que o Congresso decretará.

Foi atendendo a essa determinação que o Senado formulou essa *lei especial*, que sofreu críticas e emendas na Câmara, resultando na Lei nº 248 de 15 de dezembro de 1894 na qual se dispunha sobre a escolha dos membros do Conselho Municipal:

Art. 3º.

[...]

§ 1º Para a eleição, cada eleitor votará em cinco nomes escritos em uma única cédula.

<sup>65</sup> BRASIL, J. F. de Assis, ob. cit., p. 173.

<sup>66</sup> BRASIL, J. F. de Assis, ob. cit., 3. ed., p. 9.

§ 2º O primeiro nome colocado no alto de cada cédula considera-se votado em primeiro turno para ser eleito por quociente; os outros nomes formarão segundo turno para serem eleitos por pluralidade de votos.

§ 3º Consideram-se eleitos no primeiro turno todos os cidadãos que conseguirem um número de votos correspondente ao quociente que resultar da divisão por cinco das cédulas apuradas nas diversas seções de cada distrito eleitoral, não se incluindo, no cálculo, as cédulas em branco nem as que forem encontradas em invólucro que contenha mais de uma.

§ 4º Para preencher os lugares que faltarem até o número de cinco em cada distrito, por não atingirem ao quociente os cidadãos votados, considerar-se-ão eleitos os mais votados do segundo turno até o preenchimento de todas as vagas.

Assis fez algumas críticas à forma final do texto e disse, em *post scriptum* ao prefácio da edição do livro, de 10 de janeiro de 1895, que “transformada em lei, infelizmente com os defeitos apontados no apêndice, tais defeitos não prejudicam a essência da ideia, mas não há de negar que podem contribuir para que a primeira experiência não seja satisfatória”.<sup>67</sup>

Foi a primeira vez que se aplicou, no Brasil, o sistema proporcional, ainda que atrelado ao majoritário, em um *segundo turno*.

26. A pedido de um amigo *interessado em reforma eleitoral proposta, em 1927, para o Estado de Minas Gerais*, Assis Brasil elaborou um memorando em que reiterava o mesmo projeto apresentado à Câmara dos Deputados em 1893, com “algumas modificações da forma primitiva, sem abalar a substância”.<sup>68</sup>

Para o caso de Minas disse ele:

Eu proporia uma lei assim redigida:

Art. - As eleições de deputados e metade dos senadores se fará por todo o Estado, sem divisão alguma.

<sup>67</sup> BRASIL, J. F. de Assis, ob. cit., p. 12.

<sup>68</sup> *Ideias políticas de Assis Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1990. v. 2, p. 530.

Art. - Cada eleitor votará em tantos nomes quanto quiser, sendo nulos os votos que excederem de três além dos números de elegendos.

Art. - O primeiro número de cada cédula será considerado votado em primeiro turno para deputado ou senador; os dois seguintes em primeiro turno para suplentes de deputado ou senador; os outros em segundo turno para deputado ou senadores.

Art. - Reputar-se-ão eleitos os candidatos a deputados ou senadores e respectivos suplentes que reunirem no primeiro turno número de votos pelo menos igual ao do quociente da divisão do número de eleitores que houverem concorrido validamente à eleição pelo número de elegendos, desprezadas as frações.

Art. - Não alcançando o número de deputados ou senadores eleitos no primeiro turno o de elegendos, considerar-se-ão eleitos os mais votados no segundo turno até o preenchimento das vagas do primeiro.

Art. - Se o nome do candidato eleito no primeiro turno for repetido no segundo, não será considerado na apuração deste.

Art. - Os suplentes se denominarão primeiro e segundo, na ordem em que forem votados e ocuparão nesta ordem a vaga deixada pelo eleito, em caso de morte, renúncia ou perda do lugar.

§ Os suplentes só o são em relação ao deputado ou senador votado nas mesmas cédulas em que eles o foram.

Art. - Se a vaga for de deputado ou senador eleito em segundo turno, proceder-se-á a nova eleição, votando cada eleitor em um só nome.

§ Em caso de eleição para o preenchimento de duas ou mais vagas, na mesma Câmara, seguir-se-á o processo ordinário estatuído nos artigos anteriores.

Mas a colaboração de Assis não foi acolhida pelo presidente de Minas, Antônio Carlos, nem por sua Assembleia Legislativa, na elaboração da Lei nº 995, de 20 de setembro de 1927, que instituiu o voto secreto e cumulativo para as eleições estaduais e municipais do estado.

Um jornal do Rio, sempre crítico a Assis, publicou, em 22 de julho daquele ano: “Reforma Eleitoral de Minas – Temos informação segura de que o Presidente Antônio Carlos não convidou o Deputado Assis

Brasil para intervir de qualquer maneira na elaboração da projetada reforma eleitoral do Estado”.<sup>69</sup>

27. Sobre o voto secreto e o cumulativo Assis já havia se pronunciado em seu livro de 1893.

Quanto ao voto secreto, que denominou, também, de voto fechado, disse:

Quanto à liberdade que se pretende favorecer com o voto fechado, não vejo que ela tenha evitado o espetáculo que todos nós conhecemos da arregimentação de rebanhos eleitorais desfilando publicamente diante do chefe, ou de seu caixeiro de eleições, de quem recebem a ração de opinião que tem de deixar na urna... A questão material de dar o voto, eu deixaria inteiramente ao arbítrio de cada votante.<sup>70</sup>

E, sobre o voto cumulativo, explicou Assis que ele fora proposto, em 1853, por J. Garth Marshall. Cada eleitor disporia de tantos sufrágios quantos devesse dar a sua circunscrição e poderia livremente aplicar esses sufrágios em um só candidato, ou reparti-los por alguns até o número total e com igualdade ou sem ela. E disse ele:

O mínimo esforço de meditação fará compreender que por tal forma a minoria terá sempre garantida a sua representação. O sistema, porém, encerra defeitos muito grandes. Em primeiro lugar, ele é muito parente do primitivo e absurdo sistema de simples maioria. Onde quer que não haja senão dois partidos, mais ou menos equilibrados em número, cada um deles, na esperança de uma vitória completa, poderá renunciar ao direito de cumular os votos em poucos candidatos e os distribuir por tantos quantos forem os representantes a eleger, votando cada eleitor em toda a lista. A simples maioria prevalecerá, então, com todos os seus obscuros corolários.<sup>71</sup>

O defeito do sistema, segundo Assis, seria, então, curiosamente, o da probabilidade de sua não utilização.

<sup>69</sup> *O Paiz*, ed. n. 15.615, 22 jul. 1927.

<sup>70</sup> BRASIL, J. F. de Assis, ob. cit., 3. ed., p. 93 e ss.

<sup>71</sup> BRASIL, J. F. de Assis, ob. cit., 3. ed., p. 188 e ss.

Depois, para ele, ainda no voto cumulativo não se cuidava “senão dos interesses da minoria. Ela pode fazer mais representantes do que uma proporção matemática lhe assinalaria”.<sup>72</sup>

28. Nosso primeiro Código Eleitoral, com o Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, trouxe quatro grandes inovações: a) a criação de uma Justiça Eleitoral, à qual ficaria afeta a “verificação e o reconhecimento dos poderes”, como diziam as constituições anteriores, b) o sistema proporcional – com um segundo momento majoritário – de deputados e vereadores, substituindo o sistema anterior, somente majoritário, com distritos de cinco nomes, desde a Lei Rosa e Silva, de 1904; c) o sufrágio feminino, obrigatório somente para as mulheres que exercessem cargos públicos; e d) uma maior ênfase no voto secreto.

Num elogio final ao código que ajudara a elaborar, João Cabral insistiu em que ele, com o sufrágio universal, “como o elemento essencialmente político”, soubera combinar “as três molas reais” que o cercavam de garantias: o voto absolutamente secreto, a distribuição dos lugares em proporção da votação, sem prejuízo do governo que deve caber à maioria, e a mais perfeita garantia dos direitos eleitorais desde o alistamento até a apuração, mediante julgamento de todas as questões eleitorais por juízes e tribunais, embora de composição especial, mas sempre com as características da judicatura.<sup>73</sup>

29. O Código Eleitoral, como também o projeto de Assis Brasil de 1893, fazia referência a um primeiro e a um segundo turno, mas a eleição não se repetia e daí que o art. 58, § 2º, do Código, se referisse a uma votação “em dois turnos simultâneos”.<sup>74</sup>

<sup>72</sup> BRASIL, J. F. de Assis. *Democracia representativa: do voto e do modo de votar*. 3. ed. Paris: Guillard Aillaud, 1895. p. 188-192.

<sup>73</sup> CABRAL, João G. da Rocha, *Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1934. p. 14-15.

<sup>74</sup> Reconhecendo que o processo de dois turnos simultâneos era “invenção do Dr. Assis Brasil”, Rocha Cabral esclarecia: “Chama-se de dois turnos simultâneos o Projeto Assis Brasil porque, na mesma cédula, reúne as vantagens da votação uninominal e em lista, de apuração por quociente no primeiro caso, ou turno, e da maioria relativa, no segundo”. Ver PORTO, Walter Costa. 2. ed. *O voto no Brasil: da Colônia à 6ª República*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002. p. 226 e ss.

Como explicava Domingos Vellasco, em seu livro *Direito Eleitoral*, de 1935, seriam considerados para o primeiro turno:

- a) Os sufrágios aos candidatos mencionados em primeiro lugar nas cédulas;
- b) os sufrágios em cédulas que contivessem um só nome;
- c) os votos dados para o 2º turno a candidatos registrados sob a mesma legenda e beneficiados pelo quociente partidário (letra b, nº 5, art. 58 do Código).

Seriam contados para o segundo turno:

- a) os sufrágios aos candidatos mencionados em seguida ao primeiro nome da cédula, mesmo que o indicado em primeiro lugar fosse inelegível;
- b) os sufrágios em cédulas contendo apenas a legenda registrada;
- c) os sufrágios a todos os candidatos registrados sob uma legenda, quando as cédulas mencionassem só um nome além da legenda.

Não se somavam os votos do primeiro turno com os do segundo, nem se acumulavam os votos em qualquer turno; mas contavam-se ao candidato de lista registrada os votos que lhe tinham sido dados em cédulas sem legenda ou sublegenda diversa, para o efeito da apurar a ordem de votação. Para o cálculo do quociente eleitoral, somente se contavam os votos apurados e não o número de eleitores que votassem.<sup>75</sup>

Escreveu Assis que tinha ouvido

[...] inquirir de complicado este plano de representação, ou, pelo menos, a apuração das eleições realizadas segundo ele. Tudo quanto não nos era familiar parece-nos complicado, ou difícil, à primeira vista. Tenho a experiência de dezenas de pessoas inteligentes que, depois de poucas explicações e alguma meditação, se têm persuadido de que este é o mecanismo que melhor reúne a simplicidade à perfeição, de quantos têm sido propostos para a representação proporcional.<sup>76</sup>

<sup>75</sup> VELLASCO, Domingos. *Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1935. p. 39 e ss.

<sup>76</sup> *Ideias políticas de Assis Brasil*, ob. cit., p. 532.

30. Em precisa e documentada tese sobre a representação proporcional em nosso país<sup>77</sup>, Juliano Machado Pires mostrou que, nas eleições de 3 de maio de 1933, para a Constituinte, o novo sistema eleitoral, mais completo que o estabelecido pela Lei Rosa e Silva, e revisada em 1916, viu ampliada a quantidade de eleitores ao estender o voto às mulheres.<sup>78</sup> Segundo ele, “o surto democrático do início dos anos 30” levou a que centenas de pessoas se candidatassem como avulsos. E esse grande número de candidatos dificultava ainda mais a apuração que passara a ser feita, não nos municípios mas nas capitais dos estados, pelos juízes dos tribunais regionais eleitorais. Isso gerou reprovações quer na imprensa, quer no próprio governo, ao sistema e, “apesar das fontes de parte das confusões estarem especialmente nas instruções, foi o código que recebeu a maior parte das críticas até se tornar um bode expiatório para os problemas enfrentados na eleição mais democrática realizada no país até então”.<sup>79</sup>

Porém, mesmo antes do pleito, muitas foram as críticas, provindo até mesmo dos mais estudiosos da matéria, como as do Juiz Affonso Penna<sup>80</sup>, integrante do novo Tribunal Superior Eleitoral, que mostrou que o Código Eleitoral, ao explicar o modo de contar os votos, dava lugar “a verdadeiros absurdos”.

Segundo ele,

[...] diz o art. 58 que estão eleitos primeiro turno os que tiverem obtido o quociente eleitoral e, na ordem da votação consignada, tantos candidatos registrados sob a mesma legenda quantos indicar o quociente partidário. Mais adiante, acrescenta o artigo – contendo a cédula legenda registrada e nome estranho à respectiva lista, considera-se inexistente a legenda. Verificamos, assim que um partido cujo quociente for dois pode eleger o seu

<sup>77</sup> PIREs, Juliano Machado. *A invenção da lista aberta: o processo de implantação da representação proporcional no Brasil*. Rio de Janeiro: Luperj, 2009.

<sup>78</sup> Mas, segundo a imprensa, as mulheres, embora gozando da faculdade de alistar-se, “não concorreram ao alistamento, em número considerável, por motivos que a nossa educação e nossos hábitos facilmente justificam”. *Jornal do Brasil*, ed. 250, 19 out. 1934.

<sup>79</sup> PIREs, Juliano Machado, ob. cit., p. 65.

<sup>80</sup> Afonso Augusto Moreira Pena Junior era filho do ex-presidente Afonso Augusto Moreira Pena (1906-1909) e foi professor da Universidade Federal de Minas Gerais, secretário do Interior, do Estado, deputado estadual e ministro da Justiça.

candidato colocado em primeiro lugar e mais dois na ordem da votação.

Vejam os finais. Há um distrito de dez cadeiras e compareceram ao pleito 60.000 eleitores. O partido A levou às urnas 18.500 eleitores, o partido B, 9.400 eleitores, o partido C, 12.800, o partido D, 8.250 e um candidato avulso, 6.100.

O partido A, conhecendo a sua força, distribuiu cédulas fazendo, no primeiro lugar da lista, um rodízio de três nomes; e o partido C fez o mesmo com dois nomes.

No momento da apuração, segundo a letra do art. 58, chegamos a este resultado: termos que considerar eleitos no primeiro turno três candidatos do partido A (letra a do artigo 58) e mais três, conforme indica o quociente. O mesmo procedimento será estendido ao partido C.

Qual o resultado ?

Partido A, três cadeiras no primeiro turno e mais três no segundo; partido B, 1 e mais 1; partido C, 2 de mais 2; partido D, 1 e mais 1; e ainda há um candidato avulso com o quociente exigido.

No fim de tudo, encontraremos, como se está vendo, quinze candidatos eleitos e as cadeiras são somente dez”.

Esse cálculo, tão incrível, foi feito por um membro do órgão máximo da Justiça Eleitoral.

E transcrevendo-o, o *Jornal do Brasil* concluiu: “O Código Eleitoral, afirmamos nós, é essencialmente pitoresco”.<sup>81</sup>

31. A crítica veio de muitos outros, como a do celebrado autor de *A Política Geral do Brasil*, José Maria dos Santos, que disse:

“[...] aceitar o projeto do Código Eleitoral, ora em apreço, como início eficaz da nossa volta a um regime legal, seria apenas um ato de demência. A construção levantada pela perícia do Sr. João Cabral, sob as luzes do Sr. Assis Brasil, e confusa e incomodamente desbastada pela comissão nomeada pelo ministro da Justiça, uma vez promulgada constituiria *uma lei irritante, nula e simplesmente monstruosa* [...]. Esse código imediatamente excede a competência do poder que o pretende consagrar, ao mesmo tempo em que aberrava de todo senso prático, de toda esclarecida e honesta compreensão das nossas realidades. É apenas uma loucura”.<sup>82</sup>

<sup>81</sup> *Jornal do Brasil*, ed. 64, 17 mar. 1932, p. 5.

<sup>82</sup> *Diário de Notícias*, n. 61, 12 fev. 1932.

E Otto Prazeres<sup>83</sup>, escrevendo em abril de 1933, dizia:

[...] vê-se que todos os projetos de Assis Brasil, desde o mais antigo ao mais moderno, seguem o mesmo plano, sempre o mesmo desde que não há candidatos figurando no número 1 das cédulas que bastem para preencher os lugares do distrito eleitoral – completado é o número de cadeiras com os candidatos mais votados, seja de que lista for.

Veio, porém, a comissão presidida pelo Sr. Maurício Cardoso e, embora tal não declarasse, introduziu de fato, um terceiro turno, qual seja o do *quociente do partido*. Vem daí a confusão maior.

Otto se julgava um estudioso do assunto, “tendo auxiliado mais ou menos todos os elaboradores das leis eleitorais brasileiras neste último quarto de século, apurando sempre, na Câmara dos Deputados, os resultados práticos de tais leis”, e confessava que não lhe fora fácil chegar a um resultado concreto para uma apuração lógica do pleito de 3 de maio.

O que poderia garantir, afirmava ele, é que fizera um inquérito em que ouvira mais de 200 personalidades entendidas em eleições, antigos deputados, antigos senadores, chefes eleitorais, funcionários legislativos, etc., etc., “e nenhuma se mostrou firme em estabelecer uma contagem de votos pelos dizeres do Código. Todos forneceram hipóteses baseadas em alguns artigos e que eram derrubadas por outros artigos”.

Otto Prazeres tinha razão ao afirmar:

Quando um eleitor deposita a sua cédula na urna ele não sabe, sequer, se os nomes que ele propõe farão parte do primeiro ou do segundo turno. Só o resultado geral da votação apurada é que vai dizer qual o grupo a que o candidato tem de pertencer.

Logo, ao contrário do que diz o Código, o eleitor não vota em *dois turnos simultâneos*. Só haverá tal votação se ele separasse os nomes do primeiro e do segundo turno ou fizesse, de qualquer modo, indicação.

<sup>83</sup> Otto Prazeres era jornalista e autor de muitos livros como *O Brasil na guerra: algumas notas para a história*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1918; *Curiosidades norte americanas*, Leite Ribeiro Ed., 1922; *A liga das nações*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1922 e *A Presidência da República*, Ed. O Norte, 1922.

O § 2º do artigo 49... observa:

“Serão considerados dados para o primeiro turno e serão considerados para o segundo turno... etc.”

*Quem considera os turnos ? O apurador.*

Logo, o eleitor, quando votou, não *designou* os turnos, não *separou* os turnos, não votou em *dois turnos simultâneos*. Estes já estariam perfeitamente distintos.<sup>84</sup>

Daí vem uma das maiores confusões do Código.<sup>85</sup>

E, às críticas ao modelo, se juntou até João Cabral da Rocha, “formalmente um dos coautores do Código”, como lembra, em livro notável sobre a representação política em nosso país, Cristina Buarque de Holanda. Ele disse: “O sistema do Dr. Assis Brasil peca, apenas, por sacrificar demasiadamente a representação das opiniões em minoria aos interesses predominantes da minoria”. E “com ironia, por fim, conclui que ‘o eminente escritor brasileiro, apesar da fama, que lhe arranjam, de subversivo, protege em demasia o partido situacionista, em sacrifício das minorias, embora ponderáveis”.<sup>86</sup>

32. Vargas, ao fixar, pelo decreto de 14 de maio de 1932, o dia 3 de maio de 1933 para a realização das eleições à Assembleia Constituinte, criou uma comissão, sob a presidência do ministro da Justiça e Negócios Interiores, para elaborar o anteprojeto da Constituição.

Assis integrou a comissão, mas, como vimos, não compareceu a nenhuma de suas sessões.

Na décima sessão da comissão, em 19 de dezembro de 1932, dá-se a palavra a Antonio Carlos, para que lesse “suas fórmulas sobre a composição da Assembleia Nacional”.

Ele diz que muito lamenta não estar presente aquele que, “no momento, é, na matéria, a maior autoridade: o Dr. Assis Brasil”.

<sup>84</sup> Barbosa Lima Sobrinho confirma: “[...] o chamado segundo turno, que não constituía um novo pleito, mas tão somente uma segunda apuração, em que seriam somados os votos avulsos, não computados na primeira apuração”. *Boletim Eleitoral*, abr. 1953, p. 339.

<sup>85</sup> *Jornal do Brasil*, 30 abr. 1933, p. 16 e 18.

<sup>86</sup> HOLLANDA, Cristina Buarque de. *Modos de representação política: o experimento da Primeira República brasileira*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: Luperj, 2009. p. 251.

Confessa que, em qualquer emergência, nunca daria um passo no assunto sem ouvi-lo.<sup>87</sup> E pediu ao presidente que fizesse chegar a Assis não só as propostas de Prudente de Moraes e Themístocles Cavalcanti, como também as fórmulas que iria ler a fim de se saber qual a opinião dele.<sup>88</sup>

Na 15ª sessão, em 29 de dezembro de 1932, lia-se a resposta de Assis Brasil, ao telegrama que lhe fora enviado. Mas, na 19ª sessão, de 12 de janeiro de 1932, apresentava-se o texto retificado, nos seguintes termos:

Pedras Altas”. 27.12.-932 - Impedimento material somente agora me permite responder á honrosa e interessante consulta. Preliminarmente, penso que o texto constitucional deve evitar minudências regulamentares, deixando conveniente e necessário critério à legislatura ordinária. Bastaria instituir a Constituição o voto secreto, direto, além das bases fundamentais do mecanismo representativo. Compreendo, entretanto, e até certo ponto, louvo a preocupação patriótica, ansiosa por assegurar certos métodos, cuja solidez a presente instabilidade política não garantiria suficientemente. Preceitos dessa ordem somente podem figurar no pacto constitucional com a declaração de serem suscetíveis de alteração ou ab-rogação pelos meios ordinários.

Com essas ressalvas continuo pensar que o melhor regime de distribuição da representação está descrito quarta edição da *Democracia Representativa* especialmente nos capítulos 3º e 9º do livro 4º, confirmando a opinião exarada nas edições anteriores e discutidas nas páginas 193 e 204, da 4ª edição. Simpatizo com a proposta Antonio Carlos, criando um círculo único nacional para certa quota de representação, enquanto não convir fazer para toda ela. Atenciosas saudações, Assis Brasil.<sup>89</sup>

No anteprojeto se dispôs, em seu art. 22: “A Assembleia Nacional compor-se-á de deputados do povo brasileiro, eleitos por quatro

<sup>87</sup> Curioso é que, como relatamos, à frente do governo de Minas, Antonio Carlos, em 1927, desprezara a colaboração de Assis para sua reforma eleitoral.

<sup>88</sup> AZEVEDO, José Afonso de Mendonça Alencar. *Elaborando a constituição nacional*: atas da Subcomissão elaboradora do anteprojeto 1932-1933. Brasília: Senado Federal, 2004. p. 198.

<sup>89</sup> AZEVEDO, José Afonso de Mendonça Alencar, ob. cit., p. 259 e ss.

anos, mediante sistema proporcional e sufrágio direto, igual e secreto, dos maiores de 18 anos, alistados na forma da lei”.<sup>90</sup>

33. Eleito para a Constituinte de 1933, que iniciou seus trabalhos em 15 de novembro, Assis faz um único discurso, em 21 de dezembro. Nele, falando de sua “bancada”, “que poderia chamar de tripé – somos três”<sup>91</sup>, disse que ela apresentara uma série de emendas ao anteprojeto encaminhado pelo Governo Provisório. Entre muitos temas, estavam a competência privativa da União, a competência dos estados, a inconstitucionalidade das leis, a Justiça Eleitoral. E nenhuma referência ao modelo de apuração.<sup>92</sup>

Em seu discurso, Assis fez uma grande crítica a Getúlio:

[...] o Governo Provisório cometera grande erro – digo com respeito, é verdade, mas sou obrigado a falar com franqueza à soberania nacional – de querer legalizar um absurdo, isto é, de fazer do provisório, permanente. Não há nada pior do que pretender por meio da força, do martelo, da espada, do canhão ou de qualquer outro modo... não há nada pior do que, contra a razão, contra a lei. Provisório é provisório; perpétuo é perpétuo.

E mais: “O Governo Provisório, quando chamou a nação a votar, já estava bastante combalido, por ter vivido muito mais do que razoavelmente devia”.<sup>93</sup>

Surpreendente é que, ao apresentar as emendas, Assis e seus correligionários juntaram o exemplar de um livro “recentemente publicado pelo Sr. Borges de Medeiros” sob o título *Do Poder Moderador da República Brasileira*.<sup>94</sup> A Comissão Constitucional, disse Assis, haveria de dar o devido apreço à contribuição do Sr. Borges de Medeiros “em quem o Brasil reconhece um de seus

<sup>90</sup> *Annaes da Assembleia Nacional Constituinte*. v.1, p. 135.

<sup>91</sup> Além de Assis, os Deputados Maurício Cardoso e Adroaldo Mesquita.

<sup>92</sup> *Annaes da Assembleia Nacional Constituinte*, v. 3, 1933-1934, p. 90-101.

<sup>93</sup> *Annaes da Assembleia Nacional Constituinte*, v. 3, 1933-1934, p. 101.

<sup>94</sup> O livro foi editado em 1933, em Belo Horizonte e reeditado, em edição fac-similar, pelo Senado, em 2004.

mais conspícuos repúblicos na ordem do saber, da experiência e da respeitabilidade moral”.<sup>95</sup>

34. A Constituição, decretada e promulgada em 16 de julho de 1934, dispôs:

Art. 32. A Câmara de Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais, na forma que a lei indicar.

E se reiterava em seu art. 181:

As eleições para a composição da Câmara dos Deputados, das assembleias legislativas estaduais e das câmaras municipais obedecerão ao sistema da representação proporcional e voto secreto, absolutamente indevassável, mantendo-se, nos termos da lei, a instituição de suplentes.

Determinada, assim, a representação proporcional, estaria, ou não, *receptionado* pela Constituição, o modelo Assis Brasil com seu *segundo turno* majoritário? É o que muitos analistas indagaram.

Entre eles, João Mangabeira, constituinte em 1933, que encaminhou, no final de 1934, representação ao Tribunal Superior de Justiça Eleitoral contra a aplicação do art. 58, nº 8, do Código Eleitoral por ser contrário ao princípio da proporcionalidade adotado na Constituição Federal.

Para Mangabeira, em entrevista dada a *A Noite*, entre os preceitos da Constituição, um dos básicos era o sistema proporcional. Se, portanto, as leis ou suplementos do Tribunal não o observarem, validade legal não terão, por serem inconstitucionais. As leis, anteriores à Constituição que em contrário dispuserem, não estão em vigor, já que por ela foram revogadas. É o que diz, expressamente, o art. 187 das Disposições Gerais da Carta: “Continuam em vigor, enquanto não revogadas, as leis que, explícita ou implicitamente, não contrariarem as disposições desta Constituição”.

<sup>95</sup> *Annaes da Assembleia Nacional Constituinte*, v. 3, 1933-1934, p. 502-514.

E concluía Mangabeira:

Ora, o inciso 8 do art. 58 do Código, que estabelece o processo majoritário para o 2º turno, contraria explicitamente os artigos da Constituição que estatuíram 'o sistema proporcional'. Logo, não está em vigor. Nem mesmo é o caso de dispositivo inconstitucional mas de nova disposição revogada.<sup>96</sup>

35. O *Diário de Notícias* enviou a Assis telegrama solicitando sua opinião sobre o recurso de João Mangabeira. E Assis responde:

Nos motivos indicados no telegrama que acabo de receber não vejo razão de inconstitucionalidade das eleições de 14 de outubro. Homologando todos os atos do Governo Provisório, a Constituinte não excetuou o mais importante deles, o Código Eleitoral, donde ela própria nasceu. Não há contradição entre a exigência constitucional doutrinária de proporcionalidade rigorosa e a originalidade criada pelo Código, segundo a qual se preenchem por simples pluralidade de voto os lugares para os quais para os quais nenhum candidato obteve quociente. O meu livro *Democracia Representativa* - quarta edição - deve ser considerado elemento de exegese da nossa grande reforma, porque foi editado expressamente como justificação do projeto do Código Eleitoral nele transcrito e com ele apresentado ao Chefe do Governo Provisório na minha qualidade de oficial de relator da respectiva comissão. Assim o recebeu também a benemérita comissão de juristas e professores, em boa hora por mim escolhida e convidada para dar redação definitiva ao projeto.

Nesse livro está bem esclarecido que proporcionalidade representativa por mais rigorosa que seja nunca poderá ser rigorosamente numérica, nem mesmo materialmente, porque sempre há frações de quocientes e não pode haver frações de representantes. A proporcionalidade deve obedecer simultaneamente a dois elementos: 1) Número de partidários; 2) Coesão partidária.

O número dá os quocientes e a coesão o máximo de aproveitamento dos quocientes; a determinação confere todas as frações de quocientes ao partido que o pleito demonstrou ser predominante na função de legiferar e apoiar o governo legítimo.

Isso é matéria muito vasta, que não pode ser discutida num recado telegráfico, o que está exhaustivamente explanado na obra

<sup>96</sup> A *Noite*, ed. 8251, 12 nov. 1934.

citada - *Democracia Representativa* - especialmente no capítulo segundo do livro quarto.<sup>97</sup>

No julgamento da representação, houve o parecer do procurador-geral do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, Sampaio Dória, que se manifestou contrário à pretensão de Mangabeira. E começou ele por indagar se não se poderia “em caso nenhum aplicar, em face da lei constitucional, o princípio majoritário, não como regra, mas supletivamente nas eleições dos deputados federais ou estaduais”.

E disse ele que a Constituição não em textos isolados, mas na sua contextura, na trama de seus artigos, na sistemática de seus princípios, determinou: 1º) que se aplicasse o sistema proporcional como norma geral e 2º) que se recorresse ao majoritário, onde quer que o proporcional fosse inexecutável.<sup>98</sup>

O voto do relator, Miranda Valverde, foi no sentido de julgar improcedente a representação, não só porque não era inconstitucional o art. 58, nº 8, do Código Eleitoral como por não ser possível modificar o sistema adotado pelo Código e pelas instruções expedidas pelo Tribunal Superior.

Houve apenas um voto contrário, de Collares Moreira, que entendeu não ser proporcional o sistema adotado pelo Código no referido artigo.<sup>99</sup>

36. O segundo turno de nosso primeiro Código Eleitoral pretendia determinar a distribuição dos *restos* ou *sobras*, resultantes do fato de que o número de votos alcançados pelos partidos ou por candidatos avulsos nunca é um múltiplo exato do quociente eleitoral.<sup>100</sup>

<sup>97</sup> *A Federação*, nº 263, 19 nov. 1934.

<sup>98</sup> *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo*, v. 30, n. 4, 1934.

<sup>99</sup> Boletim Eleitoral

<sup>100</sup> PORTO, Walter Costa Porto. *Dicionário do voto*, p. 334 e ss.

## Como explicava Assis Brasil,

[...] matematicamente falando, é impossível, ainda mesmo em teoria, uma lei que dê em resultado a representação proporcional. Para que cada partido fosse representado em exata proporção, seria necessário fazer frações de representante, porque não é de esperar que o número de aderentes de cada partido seja sempre divisor exato do número de votantes de todo o distrito.<sup>101</sup>

Então, para o aproveitamento dos votos não utilizados na primeira distribuição das cadeiras, os sistemas eleitorais de todo o mundo se valem: a) da atribuição das cadeiras, não inicialmente alocadas, ao partido que tivesse alcançado o maior número de votos; b) da atribuição dos restos ao partido que tiver as maiores sobras; e c) da atribuição pela mais forte média.

O primeiro se fundamentava na alegação de que, se houvesse nova eleição para provimento do lugar vago, venceria, obviamente, o partido com o maior apoio popular. E seria utilizado, no Brasil, nas eleições de 2 de dezembro de 1945, com a denominada Lei Agamenon Magalhães<sup>102</sup>, o Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1946, que dispunha, em seu art. 48, que os lugares não preenchidos com a aplicação do quociente eleitoral e dos quocientes partidários seriam atribuídos ao partido que tivesse “alcançado maior número de votos, respeitada a ordem de votação nominal de seus candidatos”.<sup>103</sup> Era, segundo Eric Nogueira, modelo similar ao de Assis, em 1932, “com a diferença que seria explícito o favorecimento ao partido mais votado”.<sup>104</sup> Mas, para Barbosa Lima Sobrinho, Assis Brasil fugira

[...] aos sistemas variados ideados para o aproveitamento dos restos e resolveu atribuir à lista da maioria todos os restos, isto é, todos os votos que não alcançaram o quociente. Em verdade,

<sup>101</sup> BRASIL, J. F. de Assis. *Democracia representativa*, op. cit., p 123.

<sup>102</sup> Agamenon Magalhães, então interventor em Pernambuco, foi convocado por Vargas, para o Ministério da Justiça e entre muitos de seus esforços para redemocratização do país, veio o Decreto-Lei nº 7.586, elaborado por uma comissão, por ele designada, e composta de grandes nomes como o Ministro José Linhares, o Desembargador Antônio Carlos Lafayette de Andrade e José de Miranda Valverde, regular o alistamento eleitoral e as eleições.

<sup>103</sup> E, naquela eleição de 1945, o Partido Social Democrático, então, tendo obtido um pouco mais de 40% dos votos (2.531.944 em um total de 6.188.856 expressos) mereceu 53% das cadeiras (151 lugares na Câmara de 2860).

<sup>104</sup> Nogueira, Eric. *Reforma política no Brasil desde 1932: A lista aberta, gênese e persistência. Encontro Ciência Política e a Republica*, 10, Belo Horizonte Iesp-Uerj, 2016.

nesse sistema absurdo, os deputados da maioria, para os lugares que sobraem da dedução do quociente, são eleitos... pelos votos das outras listas! Por mais espantoso que seja, essa é a interpretação exata do regime do Sr, Assis Brasil.<sup>105</sup>

O segundo levava ao favorecimento dos pequenos partidos. Foi a fórmula defendida por Hamilton quando se cogitou de atribuir, a cada estado da nova federação norte-americana, um número de representantes proporcional à sua população.

Recebeu a mais forte crítica daqueles que, com Domingo Vellasco, consideraram-na fórmula mista, de transação, de acomodação de sistemas opostos, o majoritário e o proporcional.

E, quanto ao terceiro, a alocação da cadeira ainda não distribuída se dá, aqui, ao partido que conseguiu seu posto com o maior número de eleitores. Esta fórmula, proposta por Jefferson em oposição a Hamilton, na distribuição aos novos estados da república norte-americana de representantes à Câmara.

Passou-se, no Brasil, à repartição pela maior média primeiramente pela Lei nº 48/1935 e, depois, até hoje, a partir do Código Eleitoral de 1950.

37. A Lei nº 48/1935 foi o nosso segundo Código Eleitoral, sancionada a menos de um ano da Constituição de 1934, em 4 de maio de 1935. Segundo Barbosa Lima Sobrinho<sup>106</sup>, não foram substanciais as modificações que impôs, “mas em vários pontos esclareceram o texto antigo, ou vieram corrigir falhas que a experiência de dois pleitos já havia revelado”.

Mas, na verdade, foi, sim, substancial sua principal modificação, sobre a representação proporcional, pois dispunha, em seu capítulo III, que se faria a votação em uma cédula só, contendo apenas um nome, ou legenda e qualquer dos nomes da lista registrada sob a mesma legenda (art. 89). Estariam eleitos, em primeiro turno, os

<sup>105</sup> *Diário do Poder Legislativo*, 1934, p. 2588-2589.

<sup>106</sup> BALEEIRO, Aliomar; BARBOSA LIMA SOBRINHO, Alexandre José. *Constituições brasileiras*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. V. 5, p. 36.

candidatos que tivessem obtido o quociente eleitoral e aqueles, da mesma legenda mais votados nominalmente, quantos indicarem o quociente partidário (art. 90).

E seriam eleitos, em segundo turno, até serem preenchidos os lugares que não foram em primeiro, os candidatos mais votados e ainda não eleitos, de partidos que houvessem alcançado o quociente eleitoral (art. 94).

Bastava, então, a escolha de um só nome, pelo eleitor, para que se definisse por qual legenda, ou lista, ele optava.

Era o modelo, tão original, que se iniciava, para se redefinir e se consolidar depois, com o monopólio dos partidos para a apresentação de candidatos (pelo Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945), com a escolha uninominal dos candidatos pelos eleitores.

A melhor doutrina, de agora, leva a que se inverta a afirmação de Blondel, de que, ao votar em um candidato, o eleitor brasileiro indique, “de uma vez, uma preferência e um partido”.

Em verdade, primeiramente um partido, depois a preferência por um dos candidatos. É o que ensina o grande *expert* Jairo Nicolau: na realidade, segundo ele, “o sistema eleitoral utilizado nas eleições para a Câmara prevê dois movimentos”. No primeiro, “é feita a distribuição das cadeiras entre os partidos (ou coligações) de acordo com o quociente eleitoral”. No segundo, o eleitor indica seu preferido e “os mais votados do partido são eleitos, independentemente dos votos que cada um tenha obtido”.<sup>107</sup>

### III

38. Vitoriosa a Revolução de 1930, Vargas assumira o Governo Provisório e convocara Assis para o Ministério da Agricultura. Indo Assis ao Rio Grande do Sul, ouviu uma admoestação de Mem de Sá, que, “com o atrevimento próprio de um libertador de 26 anos”,

<sup>107</sup> NICOLAU, Jairo, *O Globo*, 12 out. 1992.

Ihe disse: “O senhor me perdoe, mas o partido não está satisfeito com a sua nomeação para ministro do Getúlio. E os moços muito menos. O Getúlio é que poderia ser, com muito favor, seu secretário”.

Assis Ihe respondeu: “Menino, saiba que todo homem tem um preço. O corrupto se vende por dinheiro, mas os outros também têm seu preço. Eu tenho o meu. Não é o Ministério da Agricultura, não. É o Código Eleitoral, que considero a Carta de Alforria do povo brasileiro. Vou arrancá-la do governo; é o meu preço”.<sup>108</sup>

E a arrancou, para sua glória.

---

<sup>108</sup> MEM DE SÁ. *A politização do Rio Grande*. Porto Alegre; São Paulo: Edições Tabajara, 1973. p. 125.



ESTUDOS ELEITORAIS  
NO MUNDO

# RECONCEITUANDO O POPULISMO: CONSTRUINDO UM CONCEITO MULTIFACETADO MAIS ESTRITO

DAVIDE VITTORI

Traduzido por:  
ADISSON LEAL





## RECONCEITUANDO O POPULISMO: CONSTRUINDO UM CONCEITO MULTIFACETADO MAIS ESTRITO

## RE-CONCEPTUALIZING POPULISM: BRINGING A MULTIFACETED CONCEPT WITHIN STRICTER BORDERS

DAVIDE VITTORI<sup>1</sup>

Traduzido por ADISSON LEAL<sup>2</sup>

### RESUMO

A palavra populismo tem sido associada a significados (muito) diferentes nos últimos anos. O rótulo *populista* ainda é usado para descrever partidos, líderes, movimentos, atitudes e, também, regimes políticos. Além disso, o adjetivo *populista* é usado de modo normativo no debate público para denegrir aqueles movimentos ou partidos que contrastam com visões dominantes. O presente artigo tem dois propósitos: por um lado, conduzir uma análise não normativa para evitar uma visão tendenciosa do conceito; por outro, defender a compreensão do populismo como uma ideologia rasa, baseada em duas características necessárias, a saber: (a) uma mentalidade antielite(s) e (b) a crítica à política representativa.

**Palavras-chave:** Populismo; Política comparada; Análise conceitual; Ideologia rasa.

### ABSTRACT

The word populism has been associated to (very) different meanings in the last years. The *populist* label is still used to describe parties, leaders, movements, attitudes and political regimes, too. Moreover,

<sup>1</sup> Doutorando na Universidade LUISS. Desenvolve pesquisa principalmente sobre partidos políticos, movimentos partidários e organização partidária e populismo.

<sup>2</sup> Assessor-chefe da Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral, mestre em Direito Constitucional, doutorando em Direito Civil pela Universidade de Lisboa e pesquisador visitante da Ludwig-Maximilians-Universität München (Alemanha).

the adjective *populist* is used in a normative fashion in the public debate to denigrate those movements or parties which contrast the mainstream views. The aim of this paper is twofold: on the one hand, I conduct a non-normative analysis to avoid a biased vision of the concept. On the other hand, I advocate the understanding of populism as a thin-centered ideology, according to which it is based on two necessary features, namely, (a) an antielite(s) mindset and (b) the criticism of representative politics.

**Keywords:** Populism; Comparative politics; Concept analysis; Thin-centered ideology.

# 1 Introdução

O sucesso tanto de partidos de oposição quanto de partidos de extrema direita no Oeste e no Leste Europeu despertou a atenção de acadêmicos, da imprensa e de grupos de reflexão para o fenômeno do populismo. Até o momento, a crescente literatura acadêmica sobre populismo percorreu desde a ideologia e a organização de partidos populistas (entre outros, BETZ e JOHNSON, 2004; MUDDE, 2007; STANLEY, 2008) até as atitudes do eleitorado (KROUWEL and Abts, 2007; AKKERMAN *et al.* 2013). Também tratou de política externa (SCHORI-LIANG, 2007; VEERBEK *et al.*, 2014), da participação de partidos populistas em governos de coalizão (AKKERMAN, 2012; AKKERMAN e DE LANGE, 2012; MINKENBERG, 2001; HEINISCH, 2003; FELLA y RUZZA, 2007) e de sua relação com a democracia (ARDITI, 2004; MENY e SUREL, 2000; CANOVAN, 2002; URBINATI, 2013).

Logo depois das eleições europeias, o presidente do Parlamento Europeu, Martin Schultz (2015), definiu o populismo como uma ameaça à estabilidade de toda a União Europeia. Em suma, populistas foram acusados de simplificar demais a complexa realidade da crise econômica e de fazer campanha por reformas destrutivas para a Europa.

Assim, o populismo foi conscientemente transformado em um termo abrangente, destinado a denegrir ou, pelo menos, criticar os movimentos ou partidos que contrastem com as opiniões dominantes. Por outro lado, a abordagem que equipara o populismo a um perigo para a democracia implica julgamento inerentemente negativo do populismo. A esse respeito, Müller (2016) o define como uma forma degradada de democracia. Contudo, a normatividade de uma tal abordagem lida com esse fenômeno de forma enganosa (MASTROPAOLO, 2005), porque implica uma teleologia contestável - a preeminência de valores liberais sobre outras formas de participação. Além disso, a generalização da crítica ao populismo tem levado a confundir-lo com outras orientações políticas, tais como o radicalismo, ou melhor, com uma visão excludente contra as minorias. Em uma perspectiva diferente, a palavra populismo tem sido associada a uma determinada *família partidária*: os partidos de extrema direita. Na Europa, uma identificação inicial com essa família

partidária promoveu uma tendência de identificação automática do populismo como um fenômeno perigoso para a democracia.

O rótulo *populismo* também é usado para descrever líderes confusos e carismáticos: Berlusconi (TAGUIEFF, 1995), Haider (BETZ, 1994; 2001), Le Pen (SHIELDS, 2007), Grillo (MOSCA, 2014; TRONCONI, 2015) ou Farage (KELSEY, 2015; ABEDI e LUNDBERG, 2009), entre outros, foram retratados como líderes populistas em busca de uma relação sem intermediários com o eleitorado. Não há nada de novo nessa predisposição: desde o crescimento do *caudillismo* na América Latina, a liderança passou a ser considerada uma condição *sine qua non* para o populismo. De modo análogo para os partidos políticos, a terminologia *liderança populista* é frequentemente adotada com *significado* extremamente negativo, em contraste com lideranças moderadas e *responsáveis*.

O presente artigo presta-se a dois objetivos: com apoio na literatura da formação dos conceitos, o populismo será definido de modo não normativo, de modo a evitar uma distorção tendenciosa desse conceito; segundo, será proposta uma definição mínima baseada em dois atributos necessários (antielitismo e crítica à política representativa), buscando equilibrar a profundidade e a amplitude do conceito. Reconhecidamente, uma forma pura de populismo é mais teórica do que real: do mesmo modo que líderes, movimentos e partidos social-democratas, conservadores e liberais podem compartilhar algumas inclinações ideológicas e divergir quanto a outras, também o populismo pode ter visões contrastantes acerca de diversas questões políticas. Entretanto, sob uma perspectiva teórica, é crucial identificar uma definição mínima que possa embasar estudos comparativos consistentes, mesmo que o populismo possa ser considerado um “objeto” mais camaleônico do que outros fenômenos políticos (TAGGART, 2000, p. 2).

A estrutura do artigo é a seguinte: a primeira parte dedica-se a teorias de análise conceitual. Subsequentemente, serão revisadas as diferentes abordagens do populismo na literatura. Nas últimas décadas, diversas contribuições têm ajudado a desembaraçar a indefinição do fenômeno populista. Essas tentativas foram divididas em cinco abordagens principais. Apesar de as definições selecionadas

não poderem ser analisadas unicamente pela categoria a que pertencem, já que todas têm características distintas que podem ser associadas a outras abordagens, esse método deve trazer clareza para os argumentos aqui desenvolvidos. Finalmente, o populismo será definido como uma ideologia rasa cujo núcleo é representado por: (a) mentalidade antielite vs. mentalidade do *povo*; e (b) crítica à política representativa.

## 2 Base para a análise conceitual

Apesar das diversas e frutuosas tentativas de definir os principais conceitos da ciência política, a literatura da formação dos conceitos é bastante subdesenvolvida: encontrar definições adequadas para democracia, bem-estar ou conflito ainda gera controvérsias entre cientistas políticos, mesmo quando um consenso acerca da sua operacionalização possa ser encontrado na literatura (GOERTZ, 2006; GERRING, 2012). O populismo não é exceção a essa tendência. Ademais, a palavra populismo tem sido utilizada por ampla gama de acadêmicos com contextos e interesses díspares: filosofia política, sociologia, ciência política etc. Todas essas áreas têm focos e premissas ontológicas diferentes, o que pode conduzir a definições contrastantes. Ao oferecer uma visão panorâmica compreensível – apesar de não exaustiva – das diferentes abordagens, meu foco está no conceito de populismo na ciência política. Uma das mais bem sucedidas definições mínimas foi fornecida por Mudde (2004; 2007; 2010; 2013), cuja obra é, hoje, ponto de referência para boa parte da literatura sobre o tema. Partindo dela, busco reconceituá-lo numa tentativa de desenvolver uma definição mínima mais útil.

Gerring (2012) identifica quatro fases no processo de reconstrução conceitual: (a) o termo; (b) os atributos que definem o fenômeno; (c) os indicadores que ajudam a alocar o conceito no espaço empírico; e (d) o próprio fenômeno a ser definido. Goertz (2006), por outro lado, propõe três níveis de análise: o nível básico, o nível secundário e o nível de indicador/dado. Apesar das suas diferenças, Gerring e Goertz concordam ao constatar dois aspectos cruciais da análise conceitual: a terminologia e o delineamento dos atributos relacionados ao conceito. Na visão de Sartori (2009), dar uma

referência a um termo demanda a reconstrução do significado do conceito, porque o significado é a intermediação entre o “mundo exterior”, isto é, os “objetos”, e a sequência de morfemas que formam o termo (ou o “significante”). Nas palavras de Gerring, “conceitos visam identificar as semelhanças, agrupando-as, e contrastando-as com as diferenças”. Maçãs são maçãs, e laranjas são laranjas” (2012, p. 125).

Com vistas a estabelecer a referência a ser adotada para cada *objeto*, o primeiro passo é coletar um conjunto de definições representativas; em seguida, o pesquisador deve inquirir acerca das características básicas do *objeto*; terceiro, deve organizá-los, separando propriedades observáveis de propriedades menos observáveis, assim como propriedades adicionais, que correspondem à exata essência de um conceito. Seguindo Goertz, uma vez identificado o nível básico do conceito, isto é, a sua referência, o próximo passo é o reconhecimento do nível secundário, que compreende as dimensões constitutivas dos conceitos.

Na medida em que o objetivo deste artigo é propor um conceito mínimo de populismo – ou, na terminologia de Sartori, uma definição denotativa –, os parágrafos seguintes desembaraçam justamente o que foi referido como nível secundário. A propósito, uma definição mínima deve conter as propriedades distintivas do populismo, deixando de lado as propriedades adicionais: o compromisso conceitual está entre a profundidade e a amplitude do conceito. A definição deve equilibrar a chamada escala de compromisso de generalidade: por um lado, se um número excessivo de características (restrição) for exigido para que um fenômeno político seja considerado *populista*, comparações serão quase impossíveis e tal definição não fará sentido para as ciências sociais. Por outro lado, é preciso evitar qualquer alargamento conceitual (extensão), incluindo-se tão somente as características que ajudam a discriminar o que o populismo é e o que *não é*. Evitar a ambiguidade, “classificando qualquer associação de qualquer *denotatum* [...] e definindo o ponto de corte *vis-à-vis* com institutos próximos”, é a essência deste trabalho (SARTORI, 2009, p. 112). Ademais, como destaca Goertz, a reconstrução de um conceito deve incluir um polo negativo: se um conceito mínimo estabelece o que o

populismo é, deve também especificar o que ele *não* é. Do contrário, a análise conceitual tornar-se-ia indefinida e a definição mínima, inútil.

Seguindo Gerring, inicio a análise do populismo com base em um “exame semântico consciente”, que “começa com uma amostra representativa de definições formais e padrões de uso para um determinado termo, conforme se depreende de áreas científicas importantes” (2012, p. 132-134). O passo seguinte será a classificação de atributos, operação necessária para reduzir a amplitude de significados implicados por um termo. Apesar de a literatura acerca do tema ser vasta, a identificação dos atributos mais frequentes, estabelecidos por pesquisadores, permite reduzir a “profusão conceitual até mesmo do mais complexo conceito a tabela de atributos relativamente parcimoniosa” (GERRING, 2012, p. 134).

## 2.1 Exame semântico do fenômeno populista

Desde a primeira análise relevante da questão, a literatura acadêmica tem encarado dois principais problemas quanto à palavra populismo: a sua ambiguidade e as diferentes manifestações geográficas e diacrônicas, o que encoraja o seu alargamento conceitual. Diversas definições foram dadas devido à impalpabilidade do termo e às diferentes manifestações desse fenômeno no tempo e no espaço (TAGGART, 1995; 2000; 2004).

Em um dos primeiros estudos abrangentes sobre o populismo, Margaret Canovan (1981) identificou sete subcategorias, das quais quatro contém o rótulo *populismo*: (1) radicalismo rural, (2) movimentos camponeses, (3) socialismo agrário intelectual, (4) ditadura populista, (5) democracia populista, (6) populismo reacionário e (7) populismo político. Em seu trabalho seminal sobre o assunto, Gino Germani (1978) referiu-se a algumas fórmulas híbridas que apareceram na América Latina nos anos 1960 e 1970, pertencendo a uma categoria específica intitulada *populismo nacional*. Essas categorias incluem ideologias, movimentos e *qualidades* de um regime político: desse ponto de vista, o populismo é considerado uma qualificação atribuída a diferentes fenômenos

políticos e, por essa razão, diversos atributos adicionais foram atrelados a ele.

Ao tratar de um fenômeno tão amorfo, é preciso endereçar duas perguntas principais: primeiramente, como categorizar o populismo? E, em seguida, como definir limites para a definição?

Quanto ao primeiro problema, em seu trabalho seminal sobre populismo, Ionescu e Gellner concluíram que era difícil definir esse termo: “como uma doutrina ou um movimento, é elusivo e inconstante. Ocorre em toda parte, mas em formas diversas e contraditórias” (1969, p. 4). O fato de o populismo ser essencialmente considerado como um fenômeno dependente de contexto e camaleônico (TAGGART, 2000) impulsionou a sua vagueza. Na introdução do seu livro, Ionescu e Gellner identificaram que o culto ao povo é sua principal característica; nenhuma outra definição é dada.

Quanto ao problema dos limites, Wiles (1969) detectou 24 atributos do populismo: as características vão desde “não ser revolucionário e opor-se à luta de classes até a adoção de pequenas cooperativas como um tipo econômico ideal, e ser religioso, porém, oposto ao sistema religioso” (LACLAU, 2005a, p. 9). Por questão de clareza, o restante do tópico será dividido em cinco macroáreas, de acordo com as abordagens seguidas pela literatura na definição desse termo.

### **2.1.1 Populismo como não liberalismo político**

A mais recente tentativa de empreender uma definição mínima de populismo foi feita por Pappas (2015; 2016), que foca na insuficiência de definições anteriores acerca do desenvolvimento de uma interpretação mínima do *populismo moderno*, ou seja, “as ocorrências desse fenômeno em democracias pós segunda guerra mundial ao redor do mundo, as quais são qualitativamente diferentes de populismos em configurações políticas *pré-democráticas* ou *não democráticas*” (PAPPAS, 2015, p. 4, grifos do autor). Recordando a definição de “democracias não liberais” de Zakaria (1997) e tentando evitar as dez armadilhas metodológicas (juntamente com

o alargamento conceitual, o polo negativo da falta de clareza e a indeterminação normativa), Pappas define populismo como “não liberalismo democrático” (2015, p.10).

Na essência, o populismo em poliarquias é intercambiável com uma ideologia não liberal. De modo similar, para Urbinati, “é uma contestação radical da política parlamentar e, assim, uma alternativa à democracia representativa” (2014, p. 128). Nesse sentido, o populismo é *parasitário* na democracia representativa, na medida em que “não é externo a ela e compete, *sim*, com ela quanto ao significado e o uso da representação ou quanto ao modo de detectar, afirmar e gerir a vontade do povo” (URBINATI, 2014, p. 135, grifo do autor).

A principal força dessa abordagem é especificar o universo empírico do populismo, nomeadamente a crítica à representação política tal como concebida em poliarquias. Ademais, permite uma operacionalização do termo baseada nos valores liberais incorporados por partidos, movimentos e líderes. Por meio da análise do discurso ou da criação de políticas públicas, seria possível estabelecer o grau de liberalismo da unidade de análise e “usar escalas ordinais para indicar o ranking dos fenômenos populistas” (PAPPAS, 2015, p. 16).

A definição mínima proposta por Pappas, no entanto, precisa ser cuidadosamente avaliada, especialmente em relação às armadilhas metodológicas que o próprio autor encontra em outra definição. Em particular, a ampliação conceitual dessa definição leva a um efeito paradoxal, que faz com que todo partido não liberal seja considerado populista. Todos os partidos de esquerda radical, sejam eles comunistas, sejam pós-comunistas, e também os de direita radical devem ser abrangidos por essa categoria, enquanto outros partidos autointitulados liberais ou de centro, identificados por parte da literatura como *populistas*, não o seriam (*Forza Italia*, na Itália, por exemplo - cfr. TAGUIEFF, 1995; ZASLOVE, 2008). Se tudo que estiver fora dos tradicionais partidos liberais for *populista*, o rótulo perde sua relevância. Apesar de a definição como *não liberalismo político* distinguir um claro polo negativo, a natureza do polo negativo é ampla e contraditória em demasia. Por um lado, não fica claro quando o *liberal democrático* começa (ou termina) em um partido ou movimento; por

outro, o liberalismo como ideologia *nuclear* já tem os seus opositores, tais como o comunismo, o fascismo e assim por diante. É bastante discutível se todas essas ideologias nucleares podem ser consideradas *populistas* em razão da sua orientação não liberal.

Ademais, a que tipo de liberalismo se opõem esses partidos alegadamente populistas? De acordo com Pappas, o não liberalismo é constituído por uma característica principal (i. e.), a ideia de que a soberania política pertence ao povo, e por quatro subcategorias que são “fundamentalmente contrárias ao liberalismo político contemporâneo”: a intenção de criar uma maioria política; a natureza *over-soul* do povo; a percepção da bipolarização do mundo e a crença na titularidade do direito moral (2015, p. 22). No entanto, não fica claro em que medida tais atributos são contrárias ao liberalismo.

### 2.1.2 Populismo como instrumento de mobilização política

Jansen define populismo como “todo projeto político contínuo de larga escala que mobiliza, normalmente, setores sociais marginalizados para uma ação política publicamente visível e contenciosa, articulando uma retórica nacionalista antielite que valoriza as pessoas comuns” (2011, p. 82). No mesmo sentido, Di Tella (1965, p. 47) o descreve como um

movimento político que goza do apoio da massa de trabalhadores urbanos e/ou rurais, mas que não resulta do poder organizacional autônomo de nenhum desses setores. Também é apoiado por setores não operários, defendendo uma ideologia contrária ao *statu quo*.

Ambas as definições têm uma premissa intrigante: o populismo ocorre quando pelo menos uma parte da comunidade se mobiliza por meio de ações políticas, sejam elas em nível partidário, seja como *massa* de apoio para projeto político. De acordo com os autores, o populismo é mais do que uma atitude vaga do eleitor/cidadão individual. No entanto, outros projetos políticos de larga escala cujo objetivo é a emancipação de setores marginalizados da sociedade compartilharam os instrumentos de mobilização

política - com maior ou menor sucesso e com diferentes objetivos políticos (e.g. socialismo em suas diversas formas ou movimentos profascistas). A última abordagem é baseada na análise de Di Tella acerca do populismo latino-americano em países autocráticos e na explicação da mobilização política como apoio a líderes políticos (*caudillos*). As dificuldades de se aplicar essa definição em outros contextos geopolíticos estão relacionadas à evolução das forças laborais e à mutação do *loci* do poder organizacional. Por um lado, as dicotomias *classe operária/não operária* e *classe operária/rural* são bem menos relevantes para descrever a ideia de mobilização política, especialmente no que concerne a valores pós-materialistas (INGELHART, 1977). Por outro, classes operárias ou rurais, se ainda são relevantes como categorias políticas, perderam parte de seu poder organizacional, especialmente num ambiente altamente institucionalizado, como a Europa Oriental (ou a América do Norte). Também não é correto argumentar que a ideologia contrária ao *statu quo* é sustentada apenas pela classe não operária. Na verdade, o estudo do eleitorado de diferentes partidos considerados *populistas* enfatiza uma perspectiva divergente, segundo a qual partidos populistas recebem apoio principalmente do trabalhador de colarinho azul, mas também de autônomos e artesãos (cfr. Betz e Immerfall, 1998).

A tentativa de Jansen de descrever o populismo como uma ferramenta de mobilização é mais ampla do que a de Di Tella. Aqui, o argumento está focado na organização de setores sociais marginalizados envolvidos e no uso de uma retórica nacionalista (cfr. seção 4).

Se a diferenciação entre o populismo e o não populismo é baseada na mobilização do setor marginal, então movimentos antitributação com apoiadores abastados ou partidos contra o *statu quo* com um eleitorado diversificado (trabalhadores de colarinho azul e branco) estariam excluídos da definição de populismo. Deixando, por um momento, o problema da retórica nacionalista de lado, o conceito de marginalização tende a subestimar a possibilidade de partidos “burgueses”, “liberais” ou dominantes contra o *statu quo*, que presumivelmente falam, também, para cidadãos já envolvidos na vida política.

Ademais, de acordo com Jansen, movimentos populistas são projetos políticos de massa ou de larga escala; no entanto, tal suposição pressupõe que partidos de micro escala ou não institucionalizados devam ser considerados não populistas. É desnecessário dizer que alguns partidos políticos que são atualmente definidos como *populistas* tiveram início como movimentos antissistema/antielite, que ganharam projeção nacional apenas nas intenções (*FPO* e *Northern League*, mas também os partidos progressistas na Noruega ou o *National Front* na França, entre outros). No que diz respeito ao sucesso eleitoral, é evidente que o *populismo* não pode ser definido pela parcela de votos que um partido ou um movimento obtém nas eleições.

### 2.1.3 Populismo como movimento liderado

A terceira abordagem sobre o populismo é baseada na centralidade da liderança e no relacionamento sem intermediários com o *povo*. Roberts, por exemplo, afirma que o populismo representa uma “mobilização política de círculos de massa por líderes personalistas que desafiam elites estabelecidas” (2006, p. 127), ao passo que, conforme Weyland (2001, p. 14),

[...] o populismo é uma “estratégia política por meio da qual um líder personalista busca ou exerce o poder governamental baseado no apoio direto, não intermediado, não institucionalizado, de um grande número de seguidores, normalmente não organizados”.

E, de acordo com Urbinati (2014, p. 131),

[...] enquanto a interpretação epistêmica de democracia é acéfala, o populismo mal poderá existir sem uma política de personalidade; enquanto aquela visa apagar a ideologia e todas as formas de sedimentação de opiniões, esta vive de uma forte retórica ideológica.

Quanto à escala do projeto, já foi destacado que círculos de massa não são pré-requisito para o populismo. A característica mais relevante das definições acima reside em seu foco no líder como convocador de atitudes populistas. Como explicam Mudde e Kaltwasser, “parece existir uma afinidade eletiva entre o populismo e um líder forte. No entanto, o

primeiro pode existir sem o segundo” (2014, p. 383). A diversidade na organização interna de partidos populistas europeus não pode levar à equação entre partidos de liderança carismática e partidos populistas. Nesse caso, a sinonímia dos dois termos é equivocada. Urbinati (2014) propõe uma distinção entre todos os movimentos sem líderes - tais como o *Occupy*, nos Estados Unidos; o *Indignados*, na Espanha e o *Kínima Aganaktisménon-Politón*, na Grécia -, que são tidos como manifestações populares de insatisfação em relação a algum aspecto do mundo capitalista contemporâneo, e os movimentos liderados, por sua vez, considerados populistas por causa da presença de um líder. No entanto, os repertórios de controvérsias dos movimentos sem líderes incluem características populistas cruciais, tais como a mobilização política e a crítica à elite (cfr. seções 2 e 5).

Assim, a extensa seletividade de uma definição pela qual líderes são considerados essenciais permite a exclusão abertamente discriminatória de todos os movimentos sem líderes. O adjetivo *personalista* também é problemático: enquanto partidos latino-americanos e movimentos em contextos autocráticos demonstram alto grau de *personalismo*, já que os líderes vincularam seus destinos políticos às organizações que fundaram (DE LA TORRE, 2010), em outros casos (europeus), líderes populistas emergiram do partido após relevantes lideranças carismáticas (Matteo Salvini, no *Northern League*, Marine Le Pen, no *National Front*, entre outros). Outros casos atípicos implicam empreendedores políticos com atitudes populistas, os quais foram substituídos de forma bem sucedida (em termos eleitorais) por outros líderes, depois de uma fase de transição (entre outros, o Partido Liberal da Áustria e o Partido Progressista, na Dinamarca). Reconhecidamente, outros partidos encararam consideráveis fracassos depois da queda da liderança (*L'Uomo Qualinque*, na Itália ou o *Pim Fortuyn List*, na Holanda), mas essa não é a regra: a institucionalização em qualquer partido político é causada por fatores internos e externos e a troca de liderança pode ser apenas um deles.

Apesar de líderes fortes poderem ser a “chave para mobilizar o povo e (re)fundar a organização política especializada em fomentar uma relação direta e não intermediada com o eleitorado” (MUDDE; KALTWASSER, 2014, p. 387), a liderança em si mesma não pode ser

considerada característica definidora do fenômeno populista, a não ser que todos os movimentos sem liderança (tais como o *Occupy Wall Street*; o *Indignados*, na Espanha e na Grécia; e o *Popolo Viola*, na Itália) sejam tratados inicialmente como não populistas.

### 2.1.4 Populismo como instrumento comunicativo/discursivo

A análise do populismo como estilo comunicativo enfatiza a forma como membros proeminentes de uma comunidade política, dos secretários do partido aos líderes de opinião, usam a retórica antielite para ganhar apoio do público. Jagers e Walgrave consideram o populismo um estilo comunicativo por parte de atores políticos que se referem ao povo (2007, p. 322). Tais atores podem ser políticos ou partidos políticos, mas também líderes de movimentos, representantes de grupos de interesse e jornalistas.

Em alguma medida, essa é a definição que Canovan (1981; 1984) acredita ser mais convincente em seus primeiros trabalhos; em suas palavras, a única característica que os populistas têm em comum “é um estilo retórico que depende fortemente de apelos ao povo” (CANOVAN, 1984, p. 313). Uma importante implicação dessa definição é a sua anormalidade: quem quer que fale sobre o “povo” e para o “povo” em geral deve ser reconhecido como populista, na medida em que, “ao se referir ao povo, um ator político declara que ele ou ela se importa com as preocupações do povo [...]. O lema implícito do populismo é: ‘eu o ouço porque eu falo sobre você’” (JAGERS e WALGRAVE, 2007, p. 323). Ademais, outro mérito é a possibilidade de uma operacionalização direta da definição. Se o populismo é um estilo retórico, a análise do discurso baseado no apelo ao povo seria um sólido ponto de partida. No entanto, um problema central dessa definição é a grande amplitude do conceito. A mais adotada por Jagers e Walgrave implica que o populismo é apenas uma estratégia comunicativa que qualquer pessoa pode usar em qualquer momento simplesmente ao se referir ao *povo*. Não há na definição nenhuma referência à *qualidade* do discurso. Nessa perspectiva, a fala de Lincoln em *Gettysburg* – o governo do povo, pelo povo, para o povo – deve ser considerada a obra prima do populismo. Assim, a vagueza

da definição torna obscuras as fronteiras do conceito. O apelo ao *povo* e todos os sinônimos relacionados a essa palavra não configuram *per se* um fenômeno populista.

Semelhantemente à definição de Jager e Walgrave, De la Torre vê o populismo como uma retórica que constrói a política como a luta moral e ética entre *el pueblo* e a oligarquia. O discurso populista transforma a política em luta por valores morais em que não se aceita acordo ou diálogo com o oponente (2010, p. 4). Aqui, o estilo político é mais do que mera referência ao povo (*pueblo*) e está focado na contraposição entre este e a(s) elite(s) (a oligarquia). A anterior indefinição do conceito de populismo está limitada a discurso de confronto. Não obstante, nessa definição, populistas são aqueles que se recusam a acordo com os oponentes dentro ou fora do sistema parlamentar; contudo, sob uma perspectiva europeia, há diversos exemplos de partidos *populistas* que participaram de governos de coalizão tanto como maioria quanto como partes menores (*Forza Italia* e *Northern League*, na Itália; Partido Progressista, na Noruega; Partido Liberal da Áustria; Aliança para o Futuro da Áustria; *Fidesz*, na Hungria; o *Lijst Pim Fortuyn*, na Holanda) ou aceitando o governo sem integrá-lo (O Partido pela Liberdade, na Holanda, e o Partido Popular Dinamarquês, na Dinamarca). Esses exemplos sugerem que populistas podem estar propensos a acordo quando as circunstâncias permitem que participem do governo. Mesmo aprimorando o poder discriminatório da definição anterior, excluir da análise aqueles partidos que participaram de um governo de coalizão poderia ser demasiado seletivo, tanto para o contexto europeu quanto para o latino-americano.

Outra definição, ligeiramente diferente, mas de alguma forma complementar à anterior, foi proposta por Ernesto Laclau (2005a) e Hawkins (2009). Nas palavras de Hawkins, o populismo é um “discurso maniqueísta porque atribui uma dimensão moral a tudo, não importa como, e a interpreta como parte de uma luta cósmica entre o bem e o mal” (2009, p. 1043). Usando um quadro *gramsciano* de análise, Laclau o define observando mais a prática discursiva do que seu conteúdo. O populismo começa quando o povo, com as mesmas demandas políticas, verte um significativo vazio (instância política) contra uma prática hegemônica. É definido contra a lógica

da administração, que divide demandas que o *populismo* une, conferindo um *significado* consistente a um *significante* vazio (ver também Panizza, 2005). Assim,

[...] se essa abordagem for correta, poderíamos dizer que um movimento não é populista porque em sua política ou ideologia apresentam-se conteúdos realmente identificáveis como populistas, mas porque demonstra uma lógica particular de articulação com tais conteúdos - o que quer que esses conteúdos sejam (LACLAU, 2005b, p. 33).

Do ponto de vista analítico, o quebra-cabeça está no modo de definir limites para o conceito. De fato, o populismo como conceito não ligado a conteúdo traz um problema de ambiguidade: atributos laterais e atributos não observáveis ou minimamente observáveis misturam-se com os atributos definidores nessa abordagem, deixando uma interpretação subjetiva do modo como a lógica de articulação está dissociada da prática discursiva. Seguindo Mudde e Kaltwasser (2012), sustenta-se que limitar a análise à interpretação maniqueísta da realidade amplia a definição para além dos seus limites teóricos, na medida em que isso pode ser aplicado a outras ideologias nucleares ou rasas que incorporam uma distinção binária entre o *nós* - ou seja, o povo, no caso do populismo, mas também a nação em visão nacionalista, ou o proletariado em ideologia comunista - e os *outros*, que são os oponentes do *grupo nós*.

### 2.1.5 Populismo como ideologia

O quinto grupo de definições considera o populismo como uma ideologia. De acordo com Jost, Christopher e Napier, uma ideologia

reflete tanto tentativas genuínas (e até mesmo altamente precisas) de compreender, interpretar e organizar informação sobre o mundo político, quanto tendências conscientes ou inconscientes de racionalizar o modo de ser das coisas ou, alternativamente, o desejo de que sejam diferentes (JOST, John T; CHRISTOPHER M, Federico; NAPIER, Jaime L; 2009, p. 310).

Assim, ideologias “permitem que relevantes mundos políticos sejam construídos, bem como traduzem a multiplicidade de

potenciais significados conceituais na singularidade de uma decisão política” (FREEDEN, 1998, p. 749). Como um conjunto de crenças mais ou menos estruturado, o populismo racionaliza o mundo político do seu próprio modo por meio de lentes antielite. Além disso, o *statu quo* antipolítico e o apelo a uma comunidade política homogênea são os pontos de partida dos quais os populistas propõem um mundo político diferente, no qual a(s) elite(s) poderosa(s) é (são) deposta(s) do principal posto de governo. Albertazzi e McDonnell, por exemplo, definem o populismo como “uma ideologia que coloca um povo virtuoso e homogêneo contra um conjunto de elites e de ‘outros’ perigosos, que são retratados juntos como pessoas que privam (ou tentam privar) o povo soberano de seus direitos, valores, prosperidade, identidade e voz” (2008, p. 14).

Uma possível lacuna dessa interpretação é que as várias formas de populismo não exibem uma visão consistente e abrangente de um dado contexto político. Pelo contrário, os adeptos da tipologia discursiva poderiam alegar que o populismo é moldado e remoldado por ferramentas retóricas e ideológicas, baseado em distinção maniqueísta do *povo* e da(s) *elite(s)*. Assim, esse tema é mais flexível *vis-à-vis* a outras ideologias mais estruturadas.

Canovan sublinha que “pode-se alegar que exista algo como uma ideologia populista. No entanto, tentativas de definir o populismo como uma ideologia falharam, pois, em outro contexto, a mobilização antielitista em questão pode estar reagindo a um ambiente ideológico coerente” (1999, p. 4). E acrescenta que “os assim chamados ‘populistas’ são encontrados à direita, à esquerda ou ao centro do espectro político, e quase toda generalização sobre eles pode ser derrotada com um contraexemplo” (1984, p. 2). Essa crítica só pode ser sustentada se o populismo for analisado como quaisquer outras ideologias clássicas.

Todavia, ideologias podem ser tanto *nucleares* quanto *rasas*. Ideologias rasas apresentam inabilidade estrutural para oferecer uma complexa gama de argumentos porque diversas cadeias de ideias estão simplesmente ausentes. Conseqüentemente, uma ideologia rasa está limitada quanto a ambições ideacionais e escopo (FREEDEN, 1998, p. 750). Essa pouca profundidade pode

ser equiparada a um princípio transversal que influencia o modo como são enquadradas outras questões que não são os argumentos nucleares da ideologia rasa. Freedden identificou essa característica na ideologia nacionalista, mas Mudde (2004) aplicou a mesma interpretação ao populismo. Mais recentemente, Freedden contestou esse entendimento. Em sua visão, o populismo “não falha apenas em abrangência, mas também em especificidade contrastante quanto àquilo que oferece. Vagueza e indeterminação podem ser bens captadores de votos, mas o resultado é, na melhor das hipóteses, uma ideologia fantasma” (FREEDDEN, 2017, p. 10). Assim, ele não pode ser considerado uma ideologia, a não ser que se refira a correntes contrastantes: “(1) quando serve como um marco conveniente que abarca demandas populares radicais que clamam por legitimação, e (2) quando é utilizado para denunciar tipos de xenofobia da direita” (FREEDDEN, 2017, p. 11). Apesar de o populismo ser mais indeterminado quanto “ao que oferece” do que outras ideologias rasas, populistas, na interpretação aqui adotada, podem articular programas políticos, amparando-se nos conceitos eminentemente ideológicos do antielitismo e da crítica à democracia representativa. Freedden parece subestimar que o uso do referendo, por exemplo, é bom exemplo de instrumento de definição de políticas que é crucial para a política representativa. Mesmo que o conteúdo do referendo possa variar (de acordo com as ideologias nucleares incorporadas por populistas), a estrutura crucial tanto das formas de intermediação política quanto dos representantes da intermediação é um traço ideológico particular.

Assim, a presença de uma ideologia populista em um contexto político distinto e em diferentes atores políticos (partidos, movimentos e líderes) é coerente com a definição vaga de ideologia apresentada aqui. Consequentemente, uma definição mais adequada de populismo seria:

[...] uma ideologia rasa que considera que a sociedade está dividida, finalmente, em dois grupos homogêneos e antagônicos, ‘o povo puro’ versus ‘a elite corrupta’, e que sustenta que a política deve ser uma expressão da *volonté générale* (vontade geral) do povo (MUDDE, 2004, p. 543. Grifos do autor).

A principal armadilha dessa definição é a díade *puro/corrupto*. Certamente, é possível que haja forte posição anticorrupção na maioria dos partidos populistas, mas isso não significa necessariamente que o antagonismo proposto por populistas seja entre o povo e a elite *corrupta*.

A mesma inferência pode-se fazer do adjetivo *puro*. Uma valoração positiva das comunidades de interesse é *conditio sine qua non* durante campanhas eleitorais de qualquer tipo. Um contra-argumento poderia ser que essa pureza se refere a algo ou alguém não contaminado por substâncias desnecessárias ou *não puras*; como consequência, o *povo puro* não se mistura com as elites. O *povo* a quem os populistas se dirigem, no entanto, é o mesmo que pode ter votado anteriormente em partido *pró-elite* ou que pode estar contaminado por partidos conduzidos pela elite. A pureza do *povo*, se e quando evocada por populistas, parece instrumento retórico usado claramente para distinguir *nós* e *outros*, de modo a degradar as minorias. *Pureza*, em conclusão, pode se referir a outras ideologias rasas (e.g. nacionalismo) e pode se considerar que está um passo à frente no que se refere a uma definição mínima.

### 3 Classificação de atributos

As definições mínimas fornecidas até aqui se mostraram apenas parcialmente satisfatórias para a reconstrução do conceito de populismo. Portanto, deve-se focar na classificação de traços que lhe são atribuídos pela literatura. Começando por aqueles que foram identificados nas definições mínimas acima e adicionando outros possíveis, serão listadas 10 características que têm sido consideradas necessárias ao populismo em diferentes graus. Dentre 12 características normalmente associadas ao tema, Rooduijn extrai quatro mínimas: (1) ênfase na posição central do povo; (2) crítica à elite; (3) concepção do povo como uma entidade homogênea e (4) convicção de que se vive em um período de séria crise (2014, p. 573). Semelhantemente, Taggart (2000, p. 2) identifica 6 características populistas cruciais: (a) hostilidade à política representativa; (b) idealização de uma “terra amada”; (c) ausência de valores nucleares; (d) reação à crise; (e) existência de dilemas fundamentais que tornam o populismo autolimitador; e

(f) fenômeno dependente de contexto. De acordo com Taguieff, o tipo ideal de populismo nacionalista (o *National Front*, na França) compreende 5 características: (I) o apelo pessoal ao povo; (II) o apelo ao povo não pertencente a uma classe; (III) o apelo direto ao povo autêntico, são, simples e honesto; (IV) o apelo por purificação ou por ruptura redentora e (V) a discriminação entre indivíduos em termos de origem étnica ou de características culturais (1995, p. 27-32). Combinando os três conjuntos de características, é plausível identificar 10 características básicas: (1) populismo como uma ideologia sem valor nuclear; (2) antielitismo; (3) hostilidade à política representativa; (4) mobilização contra o *statu quo* político (ruptura); (5) apelo pessoal ao povo; (6) homogeneidade do povo; (7) discriminação étnica e cultural; (8) idealização de uma “terra amada”; (9) senso de crise visível; (10) fenômeno dependente de contexto e autolimitador.

Como explicado anteriormente, entre as diferentes interpretações teóricas de populismo, a relativa à ideologia prova-se a mais robusta. Contudo, essa base teórica não pode ser definida como uma característica básica do populismo; mais propriamente, trata-se de uma suposição segundo a qual a reconstrução do conceito pode ser frutiferamente conduzida. Como será explicado nos parágrafos seguintes, os atributos necessários são identificados no antielitismo e na correspondente oposição entre a elite e o povo (atributo 2) e na crítica à política representativa (atributo 3).

Na sequência, o foco será nas demais características e na explicação do porquê elas devem ser excluídas da definição mínima. Nas seções anteriores, foram discutidos os atributos da mobilização política (4) e da necessidade de uma liderança forte ou carismática. Parece existir consenso entre os pesquisadores quanto à distinção essencial entre o povo *homogêneo* e os *outros*. Não se contesta a centralidade do povo na ideologia populista; contudo, defende-se que o conceito de povo *homogêneo* é normativamente tendencioso, na medida em que está relacionado a uma concepção distinta de povo que é típica de partidos de extrema direita. A não ser que a definição mínima de populismo se refira apenas a essa família partidária, o atributo da homogeneidade deve ser deixado de lado,

ou, pelo menos, considerado característica lateral de uma das diferentes formas de populismo, o populismo *excludente*.

Quanto ao atributo (6), a homogeneidade do povo, Meny e Surel (2000) descrevem três usos do termo povo: povo-soberano, povo-classe e povo-nação. Nenhum deles pode ser classificado como específico do populismo, já que todos correspondem a outras ideologias (nacionalismo, socialismo), ou pelo menos ao modo como a constituição do estado evoluiu na história. Como explicado por Mudde e Kaltwasser (2013), o populismo é tanto “excludente” quando “inclusivo”, dependendo da ideologia nuclear na qual se ampara. Na visão de tais autores, populistas compartilham “o modo como atores populistas definem quem pertence ao ‘povo’ vis-à-vis ‘a elite’”, mas, por outro lado, “as características ideológicas que estão vinculadas à particular ideologia dos atores” (MUDDE, KALTWASSER, 2013, p. 148) abrangem desde a extrema esquerda até a extrema direita.

Paradoxalmente, outras ideologias nucleares são indispensáveis para definir quem é o povo; assim, um *povo-populista* não pode existir em si mesmo. Por essa razão, construir uma definição comum de populismo baseada em uma definição estável do conceito de povo (cfr. Meny e Surel, 2000) parece impraticável. Soberania, classe e nação compreendem diferentes *nós* e, principalmente, muitos diferentes *outros*. Esses três conceitos podem ser atributos complementares úteis para o populismo, mas a sua inserção em uma definição mínima é abertamente discriminatória. De fato, o populista se refere ao *povo* ou à *maioria do povo*, mas esse apelo destina-se claramente a fazer distinção entre a(s) elite(s) e os não elitistas, em vez de proclamar a homogeneidade ou a pureza do povo.

Passando aos atributos (7) e (8), quando os populistas se referem (7) à pureza de um grupo particular e ao seu glorioso passado (local, nacional ou de base classista), eles adotam outras ideologias relevantes para justificar a exclusão desses *outros* (nacionalismo, federalismo ou regionalismo, socialismo, mas também o liberalismo, quando enquadrado como a distinção entre valores liberais e grupos não democráticos). Qualquer que seja (8) o enquadramento da terra amada, a discriminação entre o que está dentro ou fora do grupo depende do núcleo da ideologia adotada por quem está dentro do

grupo. Embora possa haver uma correlação entre populismo e “crise” (Kriesi e Pappas, 2015), (9) o senso de “crise” que os populistas têm em qualquer contexto político deve ser considerado mais como um instrumento retórico usado também por outros partidos não populistas do que uma pré-condição para que o populismo emerja.

O atributo (10) – fenômeno autolimitador e dependente de contexto – também é desnecessário para o âmbito de uma definição mínima, cujo objetivo é alargar a extensão do fenômeno, definindo limites precisos para evitar a extensão demasiada do conceito. Pelo contrário, a dependência do contexto torna essa definição analiticamente inútil, na medida em que poderia ser problemático encontrar hábitos populistas comuns e recorrentes. A interpretação do fenômeno como autolimitador baseia-se na suposição de que partidos populistas, movimentos ou líderes não podem ser institucionalizados como resultado de seu confronto com a complexidade do processo de tomada de decisão dentro de instituições representativas. Focando na família de partidos de direita radical, quer seja visto o populismo como “normalidade patológica” (MUDDE, 2010), quer seja visto como uma patologia normal (BETZ, 1994), a estabilidade (eleitoral) dos partidos populistas de direita tem sido amplamente reconhecida na literatura (IVARSFLATEN, 2008; MUDDE, 2013 e ROODUIJN, 2015), não apenas por causa da crescente importância eleitoral dos partidos rotulados como “populistas”, como também em razão da sua participação ativa no governo de coalizão (AKKERMAN, 2012; AKKERMAN; DE LANGE, 2012).

#### 4 Rumo a uma definição mínima

Tendo em mente as considerações acima, populismo é definido como uma ideologia rasa cujo núcleo é representado por duas características necessárias: (a) mentalidade antielite(s), e (b) crítica à política representativa. Foi elucidada nas linhas anteriores a escolha quanto à ideologia rasa. Comentários adicionais são exigidos quanto às referidas características (a) e (b).

A atitude antissistema é propositadamente deixada de fora do ponto (a) porque uma postura antissistema não pode ser equiparada a antielitismo. Apesar de populistas poderem nunca se considerar como

parte do sistema político, quando (e se) ultrapassam o processo de institucionalização em um dado sistema político, tornam-se parte dele. Tendo em vista a referida resiliência dos partidos chamados populistas na Europa, é previsível que se tornem parte do sistema no médio prazo. Tratá-los como parte não é contradizer o discurso antielite; o antielitismo tem um significado mais amplo e se refere ao antagonismo em relação às *mais poderosas* elites econômicas, políticas e culturais nacionais ou supranacionais, que decidem o destino do povo. Princípios pouco idealistas podem consistentemente permanecer estáveis ao longo do tempo em movimentos/partidos populistas.

Uma atitude antielite(s) é uma condição necessária, porém insuficiente para descortinar completamente a ideologia populista; por outro lado, o antielitismo deve ser considerado sinônimo de populismo em violação ao princípio da antissinonímia delineado por Sartori nas regras 3a e 3b (2009, p. 114).

Na verdade, uma definição mais exaustiva de populismo deve prever outro atributo: a crítica à política representativa. Prefere-se o termo *crítica a hostilidade*, pois aquele tem significado mais amplo, que compreende tanto a hostilidade em relação à representação política *per se* quanto uma postura contrária à forma como a representação política é organizada em determinado momento, sem defender a sua substituição *tout court*. A mentalidade antielite(s) está relacionada a um discurso político cuja aspiração é substituir a “minoría” dominante (a elite que pode pertencer a diferentes áreas, desde a economia até a política, desde o Poder Judiciário até a área cultural e a imprensa). Essa definição é neutra quanto ao “quem” (i.e.), os agentes políticos que incorporam o populismo às suas próprias ideologias. Mesmo que isso possa parecer paradoxal, o antielitismo não está fechado a forasteiros elitistas, especialmente quando está relacionado à crítica a uma determinada elite, da qual os forasteiros estão excluídos. Por exemplo, isso explica por que magnatas ou outros membros de uma classe “privilegiada” podem conduzir uma ideologia populista consistente. Antielitismo, nesse caso, não pode ser encarado como sinônimo de antipluralismo. Nem todos os populistas são antipluralistas *em si mesmos*. Apesar de populistas poderem ser antipluralistas (MÜLLER, 2016; PAPPAS, 2015, 2016) e rejeitarem o conceito de pluralismo político e de representatividade

política, ambos os conceitos são ontologicamente diferentes e não há automatismo entre eles.

A crítica à representação política pode assumir diversas formas. Por um lado, pode se dirigir contra a clássica divisão horizontal entre esquerda e direita (BOBBIO, 1994). Populistas contestam o clássico eixo horizontal da divisão política (esquerda e direita), focando, ao contrário, no eixo vertical, que faz divisão entre os poucos *poderosos* e o povo. Embora partidos que incorporam uma ideologia populista possam ser enquadrados no espectro da direita ou da esquerda, o populismo em si é neutro quanto a essa distinção. A esse respeito, outras ideologias nucleares podem justificar a inserção de um partido no espectro da direita ou da esquerda: comunismo para partidos de extrema esquerda, social-democracia para partidos de centro-esquerda, liberalismo para partidos de centro, conservadorismo para partidos de centro-direita etc. Em sua obra comparativa sobre o populismo, Pappas conclui que não há um único eleitorado populista, seja em um país específico, seja ao redor do mundo;

[...] indivíduos pertencentes ao setor informal da economia em países como Peru ou Venezuela podem ser atraídos por líderes populistas de modo semelhante a trabalhadores industriais franceses, agricultores gregos ou holandeses de classe média alta (PAPPAS, 2012, p. 15).

Ademais, populistas rejeitam uma profissionalização weberiana da política. Embora seja frequentemente indeterminado, um dos mais frequentes problemas do discurso populista é a transformação radical tanto da classe política quanto, particularmente, da burocracia partidária, a chamada organização central do partido.

A crítica ao elitismo tanto na política quanto na representação política, que é crucial para que o populismo se torne uma ideologia rasa, tem um viés de defesa da participação do povo do processo de tomada de decisão. Aqui, participação implica (as promessas de) envolvimento da tomada de decisão tanto em nível governamental quanto no âmbito dos partidos ou movimentos por meio do instrumento do referendo, retratado por populistas como a principal

ferramenta que o povo detém para decidir o seu destino sem a influência da elite. No entanto, referendos não são um instrumento populista *per se*, como demonstra a experiência de referendos na Suíça. Mesmo assim, quando um partido ou movimento defende um referendo, somando à sua campanha um discurso antielitista e uma manifesta crítica à representação política, é possível argumentar que esse partido ou movimento incorporou a ideologia rasa populista.

Essa definição contempla algumas implicações relevantes. Em primeiro lugar, ela é não normativa, na medida em que faltam juízos quanto à ameaça populista à democracia (ROSANVALLION, 2008) ou ao seu problemático relacionamento com a democracia representativa (TAGGART, 2004; URBINATI, 2013; 2014). Em segundo lugar, embora seja possível detectar uma correlação positiva entre a presença de um agente político “mediatizado” (MAZZOLENI; SCHUTZ, 1999; MAZZONELI, 2003) e o populismo, não se trata de uma condição necessária *em si mesma*. Uma liderança forte pode ser um fator facilitador para transmitir uma ideologia populista; no entanto, a presença de partidos populistas sem líderes não pode ser excluída a princípio. Em terceiro lugar, e discordando de Freedon (2017), a definição destaca a importância do conceito de ideologia rasa. O populismo pode ser encontrado em partidos, movimentos ou líderes com diferentes ideologias nucleares: partidos de direita (confira-se, entre uma vasta literatura, TAGGART, 1995; MUDDE, 2007), partidos de esquerda (STARAKIS; KATSAMBEKIS, 2014; WEYLAND, 2013; ROODUJIN; AKKERMAN, 2015) e até mesmo liberais e verdes (ZASLOVE, 2008; MÜLLER-ROMMEL, 1998).

Finalmente, essa definição tenta equilibrar a profundidade e a amplitude do populismo. Seguindo a literatura sobre formação de conceitos, o foco se deu primariamente nos atributos necessários ao populismo, deixando de lado as características secundárias. O resultado desse processo combina dois atributos – antielitismo e crítica à política representativa – que representam o núcleo do populismo. Nem o antielitismo em si nem a crítica à política representativa, considerados separadamente, podem ser considerados como populistas – seria uma quebra da regra sartoriana acerca da sinonímia. Na verdade, a combinação de ambos os aspectos é quase como uma tentativa de organizar informação sobre o mundo político

por meio da peculiar distinção de dois grupos, isto é, a elite e os representantes políticos, por um lado, e o que os populistas definem como o *povo*, por outro.

## 5 Conclusão

Neste artigo, o foco se deu primeiramente nas definições do populismo fornecidas pela literatura. Foram identificadas cinco categorias principais que abordam o fenômeno populista de cinco modos diferentes: (1) o populismo como não liberalismo político, (2) o populismo como instrumento de mobilização política; (3) o populismo como movimento liderado, (4) o populismo como instrumento discursivo/retórico e (5) o populismo como ideologia; e discutiu-se tanto os pontos positivos quanto as possíveis armadilhas dessas abordagens. Combinando essa revisão a outros atributos mínimos do populismo identificados pela literatura, uma definição mínima foi desenvolvida, buscando equilibrar a conveniência de uma extensão adequada que cubra a ampla gama de fenômenos políticos e a necessidade de definir limites precisos entre o polo positivo (o que o populismo é) e o polo negativo (o que o populismo não é). Seguindo a abordagem ideológica, o populismo foi definido com uma ideologia rasa que incorpora dois atributos necessários: o antielitismo e a crítica à representação política. Finalmente, foram destacadas algumas implicações relevantes, tais como a natureza não normativa do populismo, a sua vinculação a outras ideologias nucleares ou rasas e o equilíbrio entre a amplitude e a profundidade do conceito.

Outras pesquisas são necessárias para que se otimize e se operacionalize a definição de populismo; ademais, a literatura também se beneficiará de outras análises acerca da adequação de adjetivos que são atribuídos unicamente a populistas, tais como “populista-midiático”, “telepopulista” ou “populismo vago” etc.

## Referências

ABEDI, Amir; LUNDBERG, Thomas L. Doomed to Failure? UKIP and the organizational challenges facing right-wing populist anti-political establishment parties. *Parliamentary Affairs*, v. 62, n. 1, p. 72-87, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/pa/gsn036>>.

AKKERMAN, Tjitske. Comparing radical right parties in government: immigration and integration policies in nine countries (1996-2010). *West European Politics*, v. 53, n. 3, p. 511-529, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/01402382.2012.665738>>.

AKKERMAN, Tjitske; DE LANGE, Sarah L. Radical right parties in office: incumbency records and the electoral cost of governing. *Government and Opposition*, v. 47, n. 4, p. 574-596, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2012.01375.x>>.

AKKERMAN, Tjitske; MUDDE, Cas; ZASLOVE, Andrej. How populist are the people?: measuring populist attitudes in voters. *Comparative Political Studies*, v. 47, n. 9, p. 1324-1353, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0010414013512600>>.

ALBERTAZZI, Daniele; MCDONNELL, Duncan. Introduction. In: ALBERTAZZI, Daniele; MCDONNELL, Duncan (Eds.). *Twenty-First century populism the spectre of western european democracy*. New York: Palgrave MacMillian, 2008. Disponível em: <[https://doi.org/10.1057/9780230592100\\_1](https://doi.org/10.1057/9780230592100_1)>.

ARDITI, Benjamin. Populism as a spectre of democracy: a response to canovan. *Political Studies*, v. 52, n. 1, p. 135-143, 2004. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2004.00468.x>>.

BETZ, Hans-Georg. *Radical right-wing populism in Western Europe*. Basingstoke: Macmillan, 1994. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/978-1-349-23547-6>>.

\_\_\_\_\_. Exclusionary populism in Austria, Italy, and Switzerland. *International Journal*, v. 56, n. 3, p. 393-420, 2001. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/002070200105600302>>.

BETZ, Hans-Georg; JOHNSON, Carol. Against the current. Stemming the tide: the nostalgic ideology of the contemporary radical populist right. *Journal of Political Ideologies*, v. 9, n. 3, p. 311-327, 2004. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/1356931042000263546>>.

BETZ, Hans-Georg; IMMERFALL, Stefan (Eds.). *The new politics of the right: neo-populist parties and movements in established democracies*. London: Macmillan, 1998.

CANOVAN, Margaret. *Populism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1981.

\_\_\_\_\_. People, politicians and populism. *Government and Opposition*, v. 19, n. 3, p. 312-327, 1984. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1984.tb01048.x>>.

\_\_\_\_\_. Trust the people! populism and the two faces of democracy. *Political Studies*, v. 47, n. 1, p. 1-16, 1999. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/1467-9248.00184>>.

\_\_\_\_\_. Taking politics to the people: populism as the ideology of democracy. In: MÉNY, Yves; SUREL, Yves (Eds.). *Democracies and the populist challenge*. London: Palgrave Mcmillian, 2002. Disponível em: <[https://doi.org/10.1057/9781403920072\\_2](https://doi.org/10.1057/9781403920072_2)>.

DE LA TORRE, Carlos. *Populist seduction in Latin America*. 2nd ed. Ohio: Ohio University Press, 2010.

DI TELLA, Torquato S. Populism and reform in Latin America. In: VELIZ, Claudio (Ed.). *Obstacles to change in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1965.

FELLA, Stefano; RUZZA, Carlo. The National alliance and northern league in Italy: rivals in power, enemies in defeat. In: POIRIER, Pascal; DELWIT, Pascal (Eds.). *Identités, politiques, sociétés, espaces: extrême droite et pouvoir en Europe*. Brussels: Université libre de Bruxelles, 2007.

FREEDEN, Michael. Is nationalism a distinct ideology? *Political Studies*, v. 46, n. 4, p. 748-765, 1998. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/1467-9248.00165>>.

\_\_\_\_\_. After the brexit referendum: revisiting populism as an ideology. *Journal of Political Ideologies*, v. 22, n. 1, p. 1-11, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13569317.2016.1260813>>.

GERMANI, Gino. *Authoritarianism, fascism, and national populism*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 1978.

GERRING, John. *Social science methodology: a unified framework*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

GOERTZ, Gary. *Social science concepts*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

HAWKINS, Kirk A. Is chavez populist?: measuring populist discourse in comparative perspective. *Comparative Political Studies*, v. 42, n. 8, p. 1040-1067, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0010414009331721>>.

HEINISCH, Reinhard C. Success in opposition. failure in government: explaining the performance of right-wing populist parties in public office. *West European Politics*, v. 26, n. 3, p. 91-130, 2003. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/01402380312331280608>>.

INGLEHART, Ronald. *The silent revolution*. Princeton: Princeton University Press, 1977.

IONESCU, Ghita; GELLNER, Ernest (Eds.). *Populism: its meaning and national characteristics*. New York: Macmillan, 1969.

IVARSFLATEN, Elisabeth. What unites right-wing populists in western europe?: re-examining grievance mobilization models in seven successful cases. *Comparative Political Studies*, v. 41, n. 1, p. 3-23, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0010414006294168>>.

JAGERS, Jan; WALGRAVE, Stefann. Populism as political communication style: an empirical study of political parties' discourse in Belgium. *European Journal of Political Research*, v. 46, n. 3, p. 319-345, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2006.00690.x>>.

JANSEN, Robert S. Populist mobilization: a new theoretical approach to populism. *Sociological Theory*, v. 29, n. 2, p. 75-96, 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1467-9558.2011.01388.x>>.

JOST, John T; CHRISTOPHER M, Federico; NAPIER, Jaime L. Political ideology: its structure, functions, and elective affinities. *Annual Review of Psychology*, v. 60, p. 307-337, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1146/annurev.psych.60.110707.163600>>.

KELSEY, Darren. Hero mythology and right-wing populism: a discourse-mythological case study of nigel Farage in the mail online. *Journalism Studies*, v. 17, n. 8, p. 1-19, 2015.

KRIESI, Hanspeter; PAPPAS, Takis S. (Eds.). *European populism in the shadow of the great recession*. Colchester: ECPR Press, 2015.

KROUWEL, Andre; KOEN Abts. Varieties of euroscepticism and populist mobilization: transforming attitudes from mild euroscepticism to harsh eurocynicism. *Acta Politica*, v. 42, n. 2-3, p. 252-270, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500187>>.

LACLAU, Ernesto. *On populist reason*. London: Verso, 2005a.

\_\_\_\_\_. Populism: what's in a name?. In: PANIZZA, Francisco (Ed.). *Populism and the mirror of democracy*. London: Verso, 2005b.

MASTROPAOLO, Alfio. *La mucca pazza della democrazia: nuove destre, populismo, antipolitica*. Torino: Bollati Boringhieri, 2005.

MAZZOLENI, Gianpietro. The media and the growth of neo-populism in contemporary democracies. In: GIANPIETRO, Mazzoleni; STEWART, Julianne; HORSFIELD, Bruce (Eds.) *The media and neo-populism: a contemporary comparative analysis*. Westport: Praeger Publisher, 2003.

MAZZOLENI, Gianpietro; SCHULZ, Winfred. Mediatization of politics: a challenge for democracy. *Political Communication*, v. 16, n. 3, p. 247-261, 1999. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/105846099198613>>.

MÉNY Yves; SUREL, Yves. *Par le peuple, pour le peuple*. Paris: Librairie Arthème Fayard, 2000.

MINKENBERG, Michael. The radical right in public office: agenda-setting and policy effects. *West European Politics*, v. 24, n. 4, p. 1-12, 2001. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/01402380108425462>>.

MOSCA, Lorenzo. The five star movement: exception or vanguard in Europe? *The International Spectator*, v. 49, n. 1, p. 36-52, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/03932729.2013.875821>>.

MUDDE, Cas. The populist zeitgeist. *Government and Opposition*, v. 39, n. 4, p. 542-563, 2004. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>>.

\_\_\_\_\_. *Populist Radical right parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/CBO9780511492037>>.

\_\_\_\_\_. The populist radical right: a pathological normalcy. *West European Politics*, v. 33, n. 6, p. 1167-1186, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/01402382.2010.508901>>.

\_\_\_\_\_. Three decades of populist radical right parties in western europe: so what? *European Journal of Political Research*, v. 52, n. 1, p. 1-19, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2012.02065.x>>.

MUDDE, Cas; KALTWASSER, Cristóbal R. Exclusionary vs. inclusionary populism: comparing contemporary europe and Latin America. *Government and Opposition*, v. 48, n. 2, p. 147-174, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/gov.2012.11>>.

\_\_\_\_\_. Populism and political leadership. In: T'HART, Paul; RHODES, Roderick A. W. (Eds.) *The Oxford Handbook of Political Leadership*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

\_\_\_\_\_. (Eds.). *Populism in Europe and the Americas*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

MÜLLER, Jan-Werner. *What is populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.9783/9780812293784>>.

MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand. The new challengers: greens and right-wing populist parties in Western Europe. *European Review*, v. 6, n. 2, p. 191-202, 1998. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S1062798700003227>>.

PANIZZA, Francisco. Introduction. In: PANIZZA, Francisco (ed.). *Populism and the mirror of democracy*. London: Verso, 2005.

PAPPAS, Takis S. Populism emergent: a framework for analyzing its contexts, mechanics, and outcomes. *EUI Working Paper RSCAS*, v. 1, 2012.

\_\_\_\_\_. Modern populism: research advances, conceptual and methodological pitfalls, and the minimal definition. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 2015. Disponível em: <<http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-17> [last accessed: 10th of June 2017]>.

\_\_\_\_\_. Distinguishing liberal democracy's challengers. *Journal of Democracy*, v. 27, n. 4, p. 22-36, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1353/jod.2016.0059>>.

ROBERTS, K. M. Populism, political conflict, and grass-roots organization in Latin America. *Comparative Politics*, v. 38, n. 2, p. 127-148, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/20433986>>.

ROODUIJN, Matthijs. The nucleus of populism: in search of the lowest common denominator. *Government and Opposition*, v. 49, n. 4, p. 573-599, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/gov.2013.30>>.

\_\_\_\_\_. The rise of the populist radical right in Western Europe. *European View*, v. 14, n. 1), p. 3-11, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s12290-015-0347-5>>.

ROODUIJN, Matthijs; AKKERMAN, Tjitske. Article flank attacks: populism and left-right radicalism in Western Europe. *Party Politics*, v. 21, n. 4, p. 1-12, 2015.

SARTORI, Giovanni. Guidelines for concept analysis. In: COLLIER, David; GERRING, John (Eds.). *Concepts and method in social science: the tradition of Giovanni Sartori*. Oxon: Routledge, 2009.

SCHORI LIANG, Christina. *Europe for the europeans the foreign and security policy of the populist radical right*. Farnham: Asghate Press, 2007.

SCHULTZ, Martin. *Speech to the European Council by Martin Schulz President of the European Parliament*, 19 of March 2015. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/d-ru/dv/dru\\_20150324\\_02/dru\\_20150324\\_02en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/d-ru/dv/dru_20150324_02/dru_20150324_02en.pdf)> [last accessed: 10th of June 2017]>.

SHIELDS, James. *The extreme right in France: From Pétain to Le Pen*. London: Routledge, 2007.

STANLEY, Ben. The thin ideology of populism. *Journal of Political Ideologies*, v. 13, n. 1, p. 95-110, 2008.

STAVRAKAKIS, Yannis; KATSAMBEKIS, Giorgios. Left-wing populism in the european periphery: the case of SYRIZA. *Journal of Political Ideologies*, v. 19, n. 2, p. 119-142, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13569317.2014.909266>>.

TAGGART, Paul. New populist parties in Western Europe. *West European Politics*, v. 18, n. 1, p. 34-51, 1995. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/01402389508425056>>.

\_\_\_\_\_. *Populism*. Buckingham: Open University Press, 2000.

\_\_\_\_\_. Populism and representative politics in Contemporary Europe. *Journal of Political Ideologies*, v. 9, n. 3, p. 269-288, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1356931042000263528>.

TAGUIEFF, Pierre-André. Political science confronts populism: from a conceptual mirage to a real problem. *Telos*, v. 103, p. 9-43, 1995. Disponível em: <<https://doi.org/10.3817/0395103009>>.

TRONCONI, Filippo. *Beppe Grillo's five star movement organisation, communication and ideology*. London: Ashgate Press, 2015.

URBINATI, Nadia. The populist phenomenon. *Raisons Politiques*, v. 51, n. 3, p. 137- 154, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.3917/rai.051.0137>>.

\_\_\_\_\_. *Democracy disfigured: opinion, truth, and the people*. Cambridge, 2014.

HARVARD UNIVERSITY PRESS. Disponível em: <<https://doi.org/10.4159/harvard.9780674726383>>.

VERBEEK, Bertjan; ZASLOVE, Andrej; VITTORI, David. Fours ways for populists to affect foreign policy. Paper presented at the *ECPR General Conference*, Glasgow, 3-6 Sep., 2014.

WEYLAND, Kurt. Clarifying a contested concept: populism in the study of latin american politics. *Comparative Politics*, v. 34, n. 1, p. 1-22, 2001. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/422412>>.

\_\_\_\_\_. Populism and social policy in Latin America. In: DE LA TORRE, Carlos; ARNSON, Cynthia J. (Eds.). *Latin american populism in the twenty-first century*. Baltimore: Johns Hopkins University; Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2013.

WILES, Peter. A syndrome, not a doctrine: some elementary theses on populism. In: IONESCU, Ghita; GELLNER, Ernest (Eds.). *Populism: its meaning and national characteristics*. New York: Macmillan, 1969.

ZAKARIA, Fared. The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs*, v. 76, n. 6, p. 22-43, 1997. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/20048274>>.

ZASLOVE, Andrej. Here to stay?: populism as a new party type. *European Review*, v. 16, n. 3, p. 319-336, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S1062798708000288>>.



# 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 [enje.revista@tse.jus.br](mailto:eje.revista@tse.jus.br) (assunto do *e-mail*: artigo para a revista *Estudos Eleitorais*). Recomenda-se a utilização de processador de texto *Microsoft Word 97* ou superior. Caso seja usado outro processador de texto, os arquivos devem ser gravados no formato RTF (de leitura comum a todos os processadores de texto).

3. É necessário enviar, com o artigo, declaração de ineditismo do trabalho, se for o caso, e autorização para publicação na revista *Estudos Eleitorais*, assinadas pelo autor ou autores e digitalizadas para envio pelo endereço eletrônico referido no item 2. Ambas podem constar num único documento.

4. Não serão devidos direitos autorais ou qualquer remuneração pela publicação dos trabalhos na revista *Estudos Eleitorais*, em qualquer tipo de mídia impressa (papel) ou eletrônica (Internet, CD-ROM, *e-book*, etc.). O autor receberá gratuitamente da Escola Judiciária Eleitoral dois exemplares do número da revista em que seu trabalho tenha sido publicado.

5. Os artigos deverão ser precedidos por página de rosto da qual se fará constar:

- títulos do trabalho, resumos e palavras-chave descritos em português e em inglês;
- data de conclusão do artigo;
- nome do autor, brevíssimo currículo com filiação institucional, com os principais títulos acadêmicos e/ou a principal atividade exercida, CPF, endereço completo para correspondência, com CEP, telefone, *e-mail*.

6. Os trabalhos devem ter preferencialmente entre 10 e 20 páginas. Os parágrafos devem ser justificados. Não devem ser utilizados recuos, deslocamentos, nem espaçamentos antes ou depois. No texto, deve-se utilizar a fonte *Times New Roman*, corpo 14. Os parágrafos devem ter entrelinha 1,5; as margens superior e inferior devem medir 2cm e as laterais, 3cm. O tamanho do papel deve ser A4.

7. Os conteúdos dos artigos serão apresentados em português.

8. O resumo seguirá as diretrizes da ABNT NBR 6028:2003 (Norma Brasileira da Associação Brasileira de Normas Técnicas). Deverá contemplar, em sua estrutura, quatro partes: objeto (do que trata); objetivo (aonde pretende chegar); método (tipo de pesquisa ou estrutura textual); conclusão (resultados alcançados). Terá, no máximo, dez linhas e será redigido em um só parágrafo, obedecendo às pontuações gramaticais.

9. As palavras-chave (palavras ou expressões que expressem as ideias centrais do texto) devem ser no máximo cinco, como, por exemplo:

**Palavras-chave:** Partido Político. História. Democracia. Desafio. Pós-modernidade.

10. O texto deverá ser estruturado com introdução, desenvolvimento, conclusão e referências a fontes consultadas, sendo que:

- a introdução deverá conter a justificativa e os objetivos do trabalho, ressaltando a relevância do tema investigado;
- o desenvolvimento abrangerá a discussão e/ou análise das hipóteses apresentadas, com amparo bibliográfico adequado;
- a conclusão deverá conter de forma concisa a resposta aos objetivos propostos;
- a numeração dos tópicos deverá ser progressiva, identificadas com algarismos arábicos, sem ponto, com dois espaços antes do título do tópico (Exemplo: 2); as subseções têm ponto intermediário (Exemplo: 2.1).

11. As referências deverão ser feitas de acordo com a ABNT NBR 6023:2002. Elas devem ser citadas no sistema autor-data, conforme item 6.3 da ABNT NBR 10520:2002, no corpo do texto principal. Todas as fontes utilizadas na pesquisa e citadas no texto deverão constar no final do artigo com o título Referências.

12. Citações de outros autores contendo até três linhas devem ser feitas entre aspas, no corpo do texto, sem o uso de itálico. As citações que ultrapassarem três linhas deverão figurar em parágrafo próprio, com recuo de 4cm, fonte 1 ponto menor que o do texto principal, sem aspas, conforme orientações da ABNT NBR 10520:2002 (Citações em documentos). As referências legislativas ou jurisprudenciais devem conter todos os dados necessários para sua adequada identificação e localização. Em citações de *sites*, deve-se indicar expressamente a data de acesso no formato do exemplo seguinte: Acesso em: 16 mar. 2011.

13. As citações em línguas estrangeiras devem ser obrigatoriamente traduzidas.

14. As notas de rodapé de cada página serão utilizadas, preferencialmente, para apresentação de conceitos e explicações que não possam ser inseridos no corpo do texto.

15. Todo destaque que se queira dar ao texto deve ser feito com o uso de itálico. Jamais deve ser usado o negrito ou a sublinha.

16. Não será admitido texto que contenha fotografias ou imagens. Tabelas e gráficos serão admitidos desde que elaborados em programa do *Office*.

17. Os trabalhos que não atenderem a qualquer uma das normas de submissão serão devolvidos com observações aos autores, que poderão reenviá-los, após efetuarem as modificações necessárias. A revista *Estudos Eleitorais* não se responsabilizará por realizar qualquer complemento nos trabalhos, tais como inserção de resumo ou palavras-chave, que ficam à elaboração exclusiva do autor do artigo.

18. Recebido o trabalho pela coordenação da revista, realizar-se-á o respectivo aviso de recebimento ao autor.

19. O artigo terá suprimidos todos os elementos que permitam a identificação de seu autor e será remetido à análise de dois pareceristas, indicados pelo Editor, para avaliação qualitativa de sua forma e conteúdo, seguindo o sistema *double blind peer review*.

20. Os autores serão comunicados do resultado da análise e receberão por *e-mail* o parecer anônimo em caso de rejeição dos trabalhos.

21. Independentemente de *blind peer review* e do atendimento do formato padrão de publicação, a coordenação da revista poderá excepcionalmente aceitar trabalhos como artigos convidados, sempre que se considerar a contribuição do autor de fundamental importância para o tema ou relevância da matéria. A quantidade de artigos convidados não excederá 25% (vinte e cinco por cento) por número.

22. A coordenação da revista *Estudos Eleitorais* ficará à disposição dos autores, sempre que pretenderem obter informações acerca do andamento do processo de análise editorial dos trabalhos encaminhados, por meio do correio eletrônico [eje.revista@tse.jus.br](mailto:eje.revista@tse.jus.br).

23. Os casos omissos serão resolvidos pelo editor da revista.



Esta obra foi composta na fonte Deja Vu Sans, corpo 10,  
entrelinhas de 18 pontos em papel Cartão Supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
e papel AP 75g/m<sup>2</sup> (miolo).