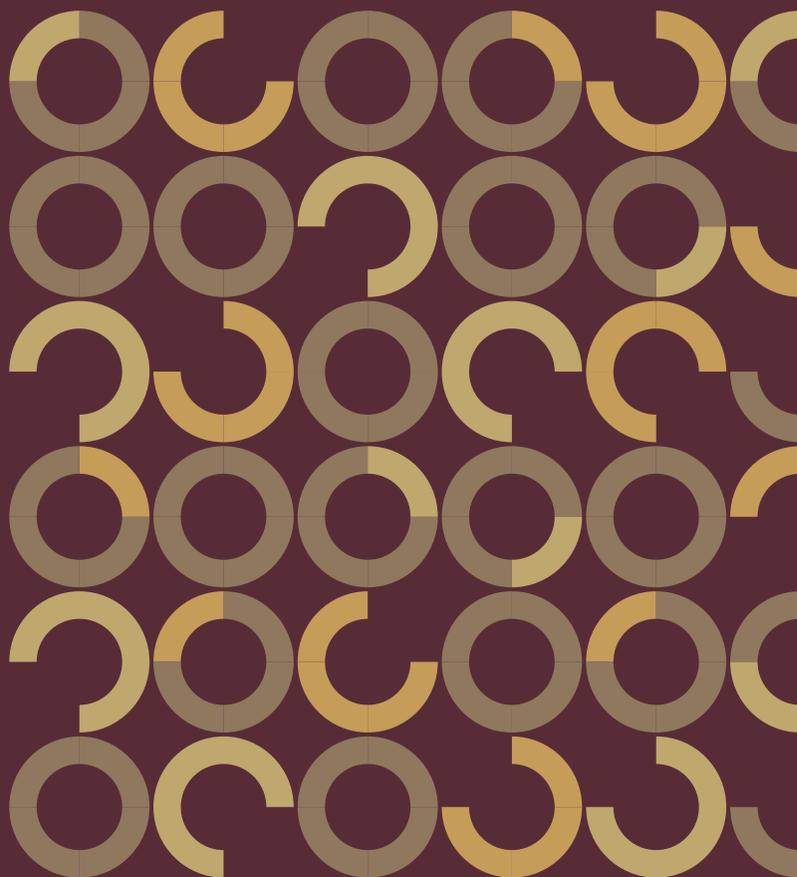


# ESTUDOS ELEITORAIS

VOLUME 13 – NÚMERO 2  
MAIO/AGOSTO 2018

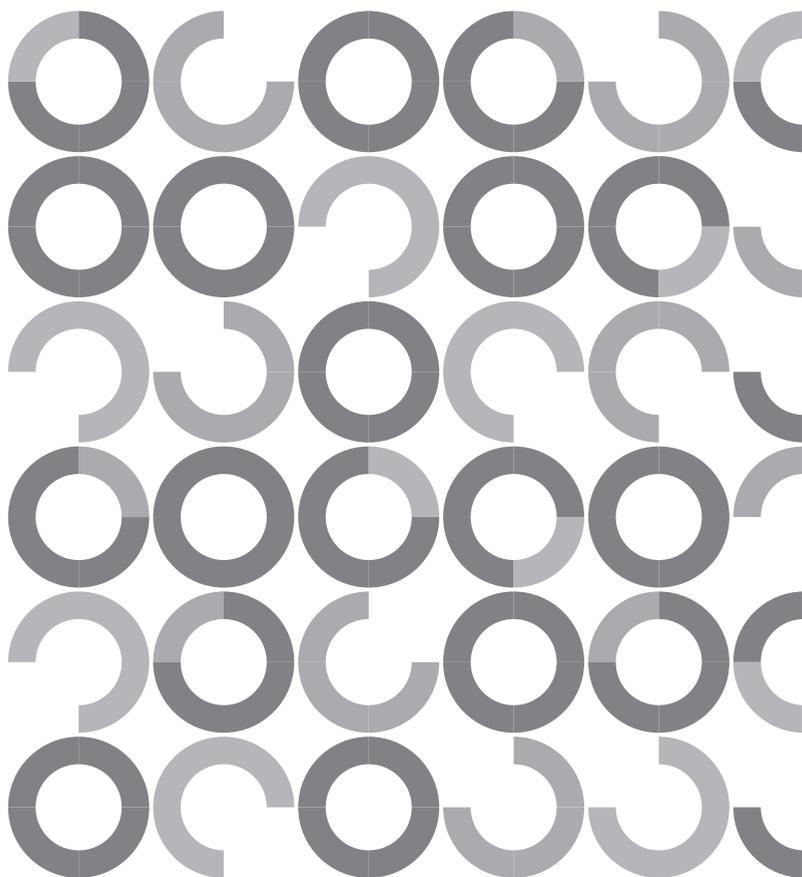
BRASÍLIA – 2019



# ESTUDOS ELEITORAIS

VOLUME 13 – NÚMERO 2  
MAIO/AGOSTO 2018

BRASÍLIA – 2019



© 2019 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**  
Estêvão Waterloo

**Diretor-Geral da Secretaria do Tribunal**  
Anderson Vidal Corrêa

**Diretor da EJE**  
Flávio Pansieri

**Secretária de Gestão da Informação**  
Janeth Aparecida Dias de Melo

**Coordenadora de Editoração e Publicações**  
Renata Leite Motta Paes Medeiros

**Unidade responsável pelo conteúdo**  
Escola Judiciária Eleitoral do TSE (EJE/TSE)

**Produção editorial e diagramação**  
Seção de Editoração e Programação Visual (Seprov/Cedip/SGI)

**Capa e projeto gráfico**  
Verônica Estácio

**Revisão e normalização**  
SGI: Harrison da Rocha 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. As instruções para submissão de artigo encontram-se no *link* <http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revista-estudos-eleitorais>.

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**

Ministra Rosa Weber

**Vice-Presidente**

Ministro Luís Roberto Barroso

**Ministros**

Ministro Edson Fachin

Ministro Jorge Mussi

Ministro Og Fernandes

Ministro Admar Gonzaga

Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto

**Procuradora-Geral Eleitoral**

Raquel Dodge

## CONSELHO EDITORIAL

Ministro Ricardo Lewandowski  
Ministra Nancy Andrighi  
Ministro Aldir Guimarães Passarinho Junior  
Ministro Hamilton Carvalho  
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

## CONSELHO CONSULTIVO

Carlos Eduardo Frazão do Amaral  
Marilda de Paula Silveira  
André Lemos Jorge  
Carlos Enrique Arrais Caputo Bastos  
Daniel Castro Gomes da Costa  
Gustavo Bonini Guedes  
Henrique Neves da Silva  
Luciana Christina Guimarães Lóssio  
Patrícia Cerqueira Kertzman Szporer  
Sérgio Antônio Ferreira Victor

## COMPOSIÇÃO DA EJE

### **Diretor**

Flávio Pansieri

### **Assessor-Chefe**

Rene Erick Sampaio

### **Assessora**

Fernanda de Carvalho Lage

### **Servidores**

Ana Karina de Souza Castro

Geraldo Campetti Sobrinho

Silvana Maria do Amaral Bobroff

### **Colaboradores**

Caroline Sant' Ana Delfino

Keylla Cristina de Oliveira Ferreira

### **Estagiária**

Cristianne Sampaio de Oliveira

# SUMÁRIO

Apresentação \_\_\_\_\_ 7

## **Estudos eleitorais**

*Compliance* eleitoral: breve análise dos Projetos de Lei nº 60/2017, nº 429/2017 e nº 663/2015 do Senado Federal e sua importância para a democracia brasileira  
ALDACY RACHID COUTINHO  
MARCO AURÉLIO MARRAFON \_\_\_\_\_ 11

A educação e o voto no fim do Império e início da República  
ALEXANDRE BARBOSA PETERMANN \_\_\_\_\_ 35

O procedimento de consulta ao Tribunal Superior Eleitoral: o novo Código de Processo Civil e a segurança jurídica  
ÂNGELO SOARES CASTILHOS \_\_\_\_\_ 55

Liderança regional importa nas votações para presidente do Brasil?  
MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ  
EMERSON URIZZI CERVI \_\_\_\_\_ 81

Performance feminina na arena eleitoral  
VOLGANE CARVALHO \_\_\_\_\_ 105

## **Estudos eleitorais na história**

Competência para legislar em matéria eleitoral  
NESTOR MASSENA \_\_\_\_\_ 131

## **Estudos eleitorais no mundo**

La importancia del Derecho de acceso a la información para consolidar una efectiva participación ciudadana  
ELISABETH I. BERRA  
ELENA I. GÓMEZ \_\_\_\_\_ 145



## APRESENTAÇÃO

O ano eleitoral de 2018 tem sido marcado por diversas mudanças no cenário político, o que reforça a importância do debate acadêmico e democrático pautado pela ponderação e pela perenidade. Diante desse contexto, a Escola Judiciária Eleitoral contribui com mais um número da revista *Estudos Eleitorais*, significativo instrumento de reflexão e aprendizado num momento em que a preocupação social evidencia a discussão, a pesquisa e a produção científica em matéria eleitoral.

Abre este número o artigo *Compliance Eleitoral: Breve Análise dos Projetos de Lei nº 60/2017, nº 429/2017 e nº 663/2015 do Senado Federal e sua Importância para a Democracia Brasileira*, de Aldacy Rachid Coutinho e Marco Aurélio Marrafon; em seguida, integrando também a seção *Estudos eleitorais*, tem-se *A Educação e o Voto no Fim do Império e Início da República*, de Alexandre Barbosa Petermann; *O Procedimento de Consulta ao Tribunal Superior Eleitoral: o novo Código de Processo Civil e a segurança jurídica*, de Ângelo Soares Castilhos; *Liderança Regional Importa nas Votações para Presidente do Brasil?*, de Manuel Alcántara Sáez e Emerson Urizzi Cervi; e, por fim, *Performance Feminina na Arena Eleitoral*, de Volgane Carvalho.

Na sequência, resgata-se, na seção *Estudos eleitorais na história*, o artigo *Competência para Legislar em Matéria Eleitoral*, de Nestor Massena, publicado pelo TSE na histórica *Revista Eleitoral* em 1952. O texto questiona a qual dos poderes – legislativo estadual ou nacional – compete estabelecer as regras para a execução do art. 70 da Constituição Federal, o qual determina as bases da legislação sobre direitos políticos, argumentando em favor da União.

A seção *Estudos eleitorais no mundo*, que encerra este número da revista, apresenta ao leitor o artigo *La Importancia del Derecho de Acceso a la Información para Consolidar una Efectiva Participación Ciudadana*, de Elisabeth I. Berra e Elena I. Gómez, que se debruçam sobre a participação política cidadã. Um paralelo entre a transparência informacional e discricionariedade burocrática é traçado com vistas a corroborar a necessidade de que sejam controlados os atos da administração pública, o que garante a legitimidade democrática.

Com o segundo número da revista *Estudos Eleitorais* deste ano, a Escola Judiciária Eleitoral reafirma o seu compromisso com o aprimoramento da democracia brasileira e das nossas instituições e com a preservação da nossa memória político-histórica por meio da produção científica de alta qualidade, sobretudo em matéria eleitoral.

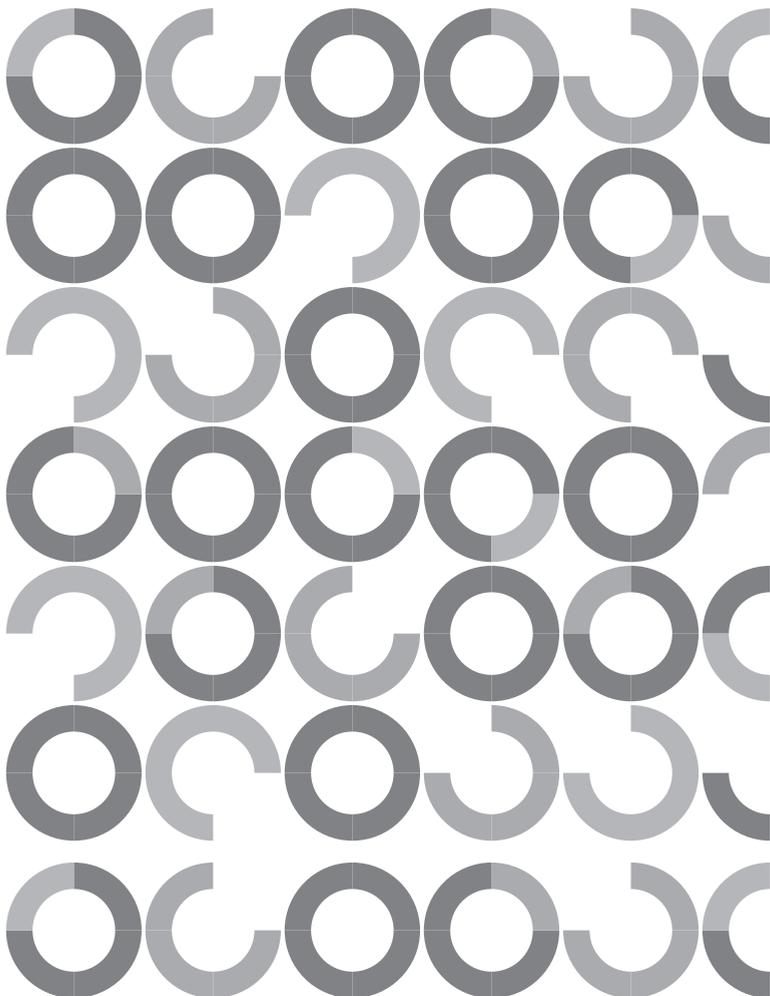
A todos uma profícua leitura.

Dr. Flávio Pansieri  
Diretor da EJE/TSE

ESTUDOS ELEITORAIS

*COMPLIANCE* ELEITORAL: BREVE ANÁLISE  
DOS PROJETOS DE LEI Nº 60/2017,  
Nº 429/2017 E Nº 663/2015 DO  
SENADO FEDERAL E SUA IMPORTÂNCIA  
PARA A DEMOCRACIA BRASILEIRA

ALDACY RACHID COUTINHO  
MARCO AURÉLIO MARRAFON





COMPLIANCE ELEITORAL: BREVE ANÁLISE DOS  
PROJETOS DE LEI Nº 60/2017, Nº 429/2017  
E Nº 663/2015 DO SENADO FEDERAL E SUA  
IMPORTÂNCIA PARA A DEMOCRACIA BRASILEIRA<sup>1</sup>

ELECTORAL CONFORMITY: BRIEF ANALYSIS OF  
PROJECTS OF LAW Nº 60/2017, Nº 429/2017 AND  
Nº 663/2015 OF THE FEDERAL SENATE AND ITS  
IMPORTANCE FOR A BRAZILIAN DEMOCRACY

ALDACY RACHID COUTINHO<sup>2</sup>

MARCO AURÉLIO MARRAFON<sup>3</sup>

## RESUMO

Este artigo aborda os principais projetos de lei propostos ao Senado Federal no tocante à *compliance* eleitoral, ao ideário democrático e ao Estado de Direito. Objetiva também evidenciar o crescimento das medidas de integridade no uso dos recursos financeiros por partidos políticos, em especial quanto a doações e a financiamento de campanhas eleitorais, com base nos Projetos de Lei nº 60/2017, nº 429/2017 e nº 663/2015. O método empregado na elaboração deste estudo foi a pesquisa bibliográfica. O artigo conclui que é salutar a produção

<sup>1</sup> Artigo recebido em 20.11.2018 e aprovado para publicação em 3.12.2018. <https://seer.tse.jus.br/index.php/estudoseleitorais/article/view/101>

<sup>2</sup> Mestre e doutora pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professora titular aposentada da mesma instituição. Professora da Univel, Cascavel/PR, e do curso de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Damas, Recife/PE.

<sup>3</sup> Professor adjunto de Direito e Pensamento Político na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutor e mestre em Direito do Estado pela UFPR com especialização na Università degli Studi di Roma TRE (Itália). Membro da Academia Brasileira de Direito Constitucional.

legislativa em favor das diretrizes de *compliance*, desde que de modo equilibrado.

**Palavras-chave:** *Compliance*. Estado de Direito. Financiamento de campanha. Senado Federal. Democracia. Brasil.

## ABSTRACT

This paper discusses the main bills proposed to the Federal Senate regarding electoral compliance and democratic ideals and the Right State. It also aims to evidence the growth of measures of integrity in the use of financial resources by political parties, especially regarding donations and financing of electoral campaigns, from the Projects of Law n° 60/2017, n° 429/2017 and n° 663/2015. The method used in the elaboration of this study was the bibliographical research. The article concludes that it is salutary legislative output in favor of compliance guidelines, provided that in a balanced way.

**Keywords:** Compliance. Right State. Campaign funding. Federal Senate. Democracy. Brazil.

## 1 Introdução

*Compliance* tem como escopo a prevenção, a proibição, o controle e a sanção de práticas lesivas à reputação em desconformidade com as normas jurídicas vigentes. Para minimizar riscos, programas de *compliance* são importantes ferramentas de gestão no âmbito das corporações para autocontrole, orientação e monitoramento das condutas; pressupõem a estimativa de mecanismos e de procedimentos internos de integridade para fiscalização e, assim, funcionam como meio de detectar e sanar práticas irregulares e atos ilícitos. Uma de suas funções é atuar de forma eficiente, contribuindo para a lisura nas relações ao empreender comportamentos éticos e ações em conformidade, a fim de reduzir os efeitos sancionadores do campo do Direito.

Na esteira da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção Brasileira ou Lei da Empresa Limpa, e de seu Decreto regulamentador nº 8.420, de 18 de março de 2015, surge a indagação em torno da sua aplicabilidade aos partidos políticos em uma interpretação extensiva de suas regras, apesar de não se tratar de corporações (empresas), senão de agremiações políticas sob a roupagem de pessoa jurídica de direito privado.

A atenção a essa problemática já aparece no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5394, em 12 de novembro de 2015, na qual o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal (STF), por unanimidade, declarou inconstitucional a possibilidade de campanhas eleitorais receberem doações ocultas de pessoas físicas, porquanto o sigilo viola os princípios constitucionais da publicidade e da moralidade. A ADI foi proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e teve como relator o Ministro Teori Zavascki.

Na mesma linha, o STF também julgou procedente em parte, por maioria, o pedido deduzido na ADI nº 4650, de 17 de setembro de 2015,

proposta igualmente pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, para declarar, nos termos do voto do relator, Ministro Luiz Fux, inconstitucionais os dispositivos legais que autorizavam contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, rejeitando a modulação dos efeitos. A decisão balizou o entendimento para os processos eleitorais de 2016 e de 2018.

Isso mostra que, na esteira da promoção de valores republicanos e do fortalecimento de uma pauta democrática, o programa de *compliance* eleitoral é instrumento proposto para gestão e para atuação de partidos políticos e para implantação na própria campanha eleitoral, o que implica ainda a sua observância por candidatos, por filiados e por prestadores de serviço contratados.

Os programas de integridade e de códigos de conduta visam incorporar *standards* da *corporate governance* nos partidos políticos, sobretudo em se tratando de riscos de cometimento de ilícitos penais, com o fito de reduzir a responsabilidade e os impactos negativos no mercado.

Trata-se de ampliação de horizontes para abarcar outros campos além do mercado e da iniciativa privada, vislumbrada igualmente para assegurar integridade na própria atuação da administração pública – o que significa que não se restringe às relações entre público e privado.

Tendo em vista que as campanhas eleitorais e os partidos políticos devem pautar suas ações na mesma trilha da transparência e da ética e adotar procedimentos e formas de controle eficazes – seguindo as boas práticas de governança com o escopo de evitar a prática de ilícitos criminais, administrativos e cíveis –, neste artigo serão analisados os principais projetos de lei propostos ao Senado Federal e que se encontram em tramitação quanto a matérias afetas ao controle do processo eleitoral, bem como sua relevância para a realização do ideário democrático e do Estado de Direito.

## 2 A importância do *compliance* eleitoral para a democracia material e o Estado de Direito

A realização de eleições periódicas com sufrágio universal, assentadas em regras que garantam a isonomia e a possibilidade de participação de todos os cidadãos no gozo de seus direitos políticos, é, sem sombra de dúvidas, um dos momentos mais sublimes e, ao mesmo tempo, mais decisivos para que se possa concretizar o ideário republicano da democracia constitucional.

Isso porque não basta apenas que se realize a democracia formal, com regras aparentemente uniformes para que se possa falar em um genuíno Estado Democrático de Direito; para que se justifique o adjetivo democrático, os resultados das eleições devem coincidir com a escolha – racional ou não – da maioria dos cidadãos, fazendo com que se possa, minimamente, falar em democracia material e em expressão da soberania popular.

De outro lado, para que um Estado seja de direito, há que se observar a limitação jurídica do poder ao lado da existência de um conjunto de direitos que não estejam sujeitos à deliberação majoritária – os direitos fundamentais. Dentre eles tem-se a garantia de exercício dos direitos políticos – ativos e passivos – por meio do devido processo eleitoral pautado por arcabouço normativo apto a garantir a lisura do pleito e a prevalência das decisões da maioria nas pautas disponíveis.

Nessa relação de implicação – pois os direitos fundamentais sustentam estruturalmente a democracia – e de tensão – porque eles também representam os limites ao poder da maioria e dos poderes públicos –, constrói-se uma democracia constitucionalmente adequada<sup>4</sup> como modelo civilizatório vencedor em face de Estados ditatoriais ou mesmo em face de eventual ditadura da maioria.

---

<sup>4</sup> GUEDES, Néviton. Comentário ao art. 14, § 1º. In: CANOTILHO, J. J. et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 657-658.

No Direito brasileiro, essa relação implicação/tensão se expressa de modo mais evidente na conformação entre o art. 1º, *caput*, c/c art. 14, *caput*, e o bloco jurídico pétreo – art. 60, § 4º, da Constituição de 1988.<sup>5</sup> Em ambos os aspectos – preservação minimamente adequada da soberania popular e controle jurídico do poder –, a implantação de políticas de *compliance* em campanhas eleitorais se mostra de grande valia.

Com efeito, na esfera privada e comercial e nas relações de empresas com a administração pública, já há forte movimento mundial para a adoção de boas práticas de integridade. Essa tendência é notada especialmente a partir do crescente incremento legislativo tratando da matéria, dentre os quais se podem citar Lei Anticorrupção brasileira (Lei nº 12.846/2013 – Empresa Limpa), a FCPA (EUA) e a UK Bribery Act (Reino Unido), prevendo severas punições para empresas, empresários e seus funcionários e agentes públicos que não observarem suas prescrições, inclusive reprimindo criminalmente a empresa por falhas na organização comercial que possam dar ensejo à corrupção praticada por seus representantes e/ou agentes.<sup>6</sup>

Na seara eleitoral, a situação é mais grave e demanda urgentes medidas. A sociedade de risco gerada em tempos obscuros<sup>7</sup>, marcados pela grande fragmentação axiológica na base social, por radicalismo e por simplificação de questões políticas complexas, a população “bombardeada” por falsas notícias (*fake news*) e a cultura democrática ainda imatura e em formação demandam a adoção de práticas de conformidade e de

<sup>5</sup> Op. cit.

<sup>6</sup> Sobre o tema: CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas: Lei nº 12.846/2013*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015; COUTINHO, Aldacy Rachid e BUSATO, Paulo César (org.). *Aspectos Jurídicos do Compliance*. Florianópolis: Empório do Direito, 2017; e SÁIZ PEÑA, Carlos Alberto. *Compliance: como gestionar los riesgos normativos en la empresa*. Navarra: Aranzati, 2015.

<sup>7</sup> BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. 3 ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

integridade, aliada a políticas antifraude e anticorrupção eleitorais, ações não apenas importantes, mas essenciais para que se possa falar em soberania popular e, ao mesmo tempo, em realização do direito.

A implantação do *compliance* eleitoral traz benefícios evidentes no estabelecimento de diretrizes assentadas na ética, na transparência e no estrito cumprimento da legalidade, atuando na mitigação de riscos para os partidos e no relacionamento do candidato com doadores, com eleitores, com candidatos parceiros de coligação, com fornecedores e prestadores de serviços, com autoridades públicas e mesmo com a Justiça Eleitoral. É importante destacar, ainda, a conduta do candidato em relação à propaganda eleitoral e o uso das mídias sociais.

Nesse contexto, adoção de boas práticas de integridade implica inúmeras ações, fundadas nos seguintes pilares:

- i) orientação à alta gestão estratégica da cúpula partidária e da campanha, dando suporte e apoio à atuação das coordenações dentro dos padrões de integridade;
- ii) contínuas avaliação e gestão de riscos eleitorais, criminais e civis;
- iii) promoção de políticas de controle e de práticas anticorrupção nos procedimentos partidários e nos adotados na campanha;
- iv) captação legal, gestão e proteção de dados;
- v) monitoramento e correção de práticas dos agentes políticos e colaboradores da campanha, desde voluntários até cabos eleitorais contratados;
- vi) regulamentação de condutas de todos os participantes do processo eleitoral;

vii) fomento à cultura eleitoral ética, gerando maior comprometimento com todo o processo e para a formação de um *ethos* eleitoral republicano baseado na conformidade e na integridade.

Dito isso, é preciso lembrar que o excesso de regulamentação de uma campanha eleitoral muitas vezes serve apenas como esteio para diminuir a competitividade ou mesmo punir aqueles candidatos que se esforçam para cumprir toda a legislação. Desse modo, a implantação de programas de *compliance* eleitoral deve estar atenta ao binômio necessidade/ utilidade de novel legislação, aliada à constante busca de isonomia no pleito e de economia nas regras – análise que será feita a seguir.

### 3 O Projeto de Lei nº 60/2017 do Senado

A Câmara dos Deputados recebeu para revisão (art. 65 da Constituição Federal), em 10 de maio de 2018, encaminhado por meio do Ofício nº 598, de 9 de maio de 2018, o Projeto de Lei nº 60/2017 do Senado<sup>8</sup>, de autoria do Senador Ricardo Ferraço (PSDB/ES), que passou a tramitar como PL nº 10.219/2018. Ele propõe alterar a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para incentivar a criação de um programa de integridade por partidos políticos, ao dispor sobre sua responsabilidade objetiva pela prática de atos contra a administração pública, e para estabelecer que, na aplicação de penas, seja considerada, para balizar a pena, a existência de mecanismos internos de integridade.

Em 22 de maio de 2018, foi determinado pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados que fosse apensado ao Projeto de Lei nº 5.924/2016 em regime de tramitação com prioridade, em proposição sujeita à apreciação do plenário, nos termos do art. 151, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Na mesma data, seguiu para a Coordenação de Comissões Permanentes, com determinação para publicação inicial em

<sup>8</sup> Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5089877&ts=1538689725167&disposition=inline&ts=1538689725167>. Acesso em: 20.11.2018

avulso e no Diário da Câmara dos Deputados de 23 de maio de 2018. Posteriormente, em 7 de agosto de 2018, foi recebido pela Comissão de Finanças e Tributação (– CFT).

Ao incluir, no Capítulo III-A – Da responsabilidade dos partidos políticos, os novos art. 15-B e art. 37-B, fixa a responsabilidade objetiva dos partidos pela prática de atos contra a administração pública por seus dirigentes, independentemente da responsabilidade individual de seus agentes ou de seus administradores, ou de qualquer pessoa natural autora, coautora ou partícipe de ato ilícito, na medida de sua culpabilidade.

São tipificados como atos contra a administração pública os que atentem contra o patrimônio público ou contra os princípios da administração pública, e notadamente:

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II - financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo incentivar a prática de atos ilícitos previstos nesta Lei;

III - utilizar-se de interposta pessoa, física ou jurídica, para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

IV - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação.

Relatou na Comissão o Senador Antonio Anastasia, devidamente designado pelo presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) competente por se tratar de matéria afeta ao Direito Eleitoral e Partidário (art. 101, inciso II, alínea *d*), Senador Edison Lobão, em 4 de abril de 2017. O relatório legislativo fora apresentado em 6 de dezembro de 2017, com voto pela aprovação do projeto.

Em 16 de fevereiro de 2018, a matéria foi incluída na pauta da reunião de 25 de abril de 2018.

O Parecer nº 50/2018<sup>9</sup> da Comissão resultou aprovado e foi encaminhado para o plenário do Senado no mesmo dia, para comunicação de conclusão da instrução da matéria e abertura de prazo de cinco dias para recurso. Com o advento do termo final, em 7 de maio, e, ante a ausência de qualquer recurso interposto, o texto final resultou revisado pela Coordenação de Redação Legislativa Corele e recebido no plenário em 8 de maio de 2018. Com a aprovação terminativamente pela Comissão competente, o Projeto de Lei seguiu para a Câmara dos Deputados no dia 9.

Como ressaltado no parecer, não obstante as corporações e os partidos políticos sejam constituídos sob a forma de pessoas jurídicas de direito privado, eles não se confundem nem sob a ótica mais restrita e exclusiva dos planos regulatórios do Direito, nem sob o olhar mais amplo da concretude na qual se inserem: “cumprem na realidade social distintas funções que correspondem ao interesse social, prestando serviços à sociedade: uma no plano da vida econômica e outra no desenvolvimento e afirmação da democracia” .

Recebeu consulta pública, com resultado apurado em 16 de novembro de 2018, às 13h01: houve pouca participação popular; todavia, expressiva porquanto os 65 votos foram a favor, e nenhum contra.<sup>10</sup>

A função de *compliance*, por meio da verificação da existência de mecanismos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito do partido político servirão para balizar a fixação da pena.

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128349>. Acesso em: 20 out. 2018.

<sup>10</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadaia/visualizacaomateria?id=128349>. Acesso em: 20 out. 2018.

## 4 O Projeto de Lei nº 429/2017 do Senado

Se no Projeto de Lei nº 60/2017 há uma forma de incentivo ao programa de integridade, ele se torna obrigatório enquanto previsão no seu estatuto no Projeto de Lei nº 429 do mesmo ano.<sup>11</sup>

De autoria do Senador Antonio Anastasia (PSDB/MG), em tramitação, pretende-se alterar a Lei dos Partidos Políticos, dando nova redação para a Lei nº 9.096/1995, no Capítulo I – Da prestação de contas e no Título III – Das finanças e contabilidade dos partidos, regulamentando o art. 14, § 3º, inciso V, e o art. 17 da Constituição Federal para obrigar a sua adoção.

Propõe-se determinar a aplicação das normas sobre programa de integridade aos partidos políticos, obrigando-os à criação de mecanismos efetivos de *compliance*. Prevê, ainda, sanções como a suspensão de recebimento do Fundo Partidário para casos de descumprimento da lei. O relator atual é o Senador Randolfe Rodrigues, estando pronto para a pauta na CCJ desde 15 de março de 2018.

Dentre as justificativas indicadas na proposta consta que a adoção de um programa de *compliance*, além de ser um caminho inexorável no plano legal, demonstrará aos filiados e à população brasileira que os partidos tem valores éticos pelos quais pautam suas condutas, com relevância para transparência, *accountability* e maior dialogo com a população”. Atuaria, então, para repercutir efetiva e diretamente na atuação da sua liderança e formulação das suas plataformas políticas. O Projeto prevê a adoção imperativa de um programa de integridade, que será avaliado e sujeito à verificação de sua efetividade, sob pena de sanções de suspensão da participação do Fundo Partidário.

---

<sup>11</sup> Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7252481&disposition=inline>. Acesso em: 20 out. 2018.

A consulta sobre a matéria teve o resultado apurado em 15 de novembro de 2018, às 19h54, contando com a participação de apenas 26 votos, todavia todos a favor e nenhum contra.<sup>12</sup> Na aprovação pelo Senado, o projeto foi considerado como não violador dos princípios constitucionais de autonomia dos partidos políticos e do regime democrático.

Não há manual ou modelo de programa de integridade que deva ser observado. Contudo, alguns princípios e elementos são referidos. Dentre eles, constata-se a presença no Projeto de Lei de elementos básicos de um programa ao prever a criação de um programa de integridade com código de ética, padrões de conduta e políticas de integridade, a saber:

- (i) comprometimento dos órgãos de alta direção;
- (ii) previsão de procedimentos de integridade em códigos de conduta e ética;
- (iii) registros contábeis com documentação precisa e completa;
- (iv) controle e auditoria internos independentes;
- (v) transparência, inclusive com treinamento periódico com conteúdo específico de *compliance* não inferior a dois anos;
- (vi) canal de denúncias externo, com garantia de anonimato;
- (vii) previsão de medidas disciplinares após procedimento padrão de investigação com direito a ampla defesa sanções para inexistência, existência sem eficácia ou descumprimento, com suspensão de recebimento de valores do Fundo Partidário por até 12 meses; e

---

<sup>12</sup> Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131429>. Acesso em: 20 out. 2018.

(viii) previsão de um *compliance officer* com independência como responsável pela aplicação e fiscalização do cumprimento.

A atuação do *compliance* está prevista para situações mapeadas como de maior risco em:

- (i) operações de fusão e de incorporação das agremiações partidárias;
- (ii) contratação de terceiros (fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados);
- (iii) gastos do partido considerados de maior vulnerabilidade quanto a irregularidades (por exemplo, relacionados à publicidade e à elaboração de material gráfico); e
- (iv) recebimento de doações de alto valor, conforme parâmetro estabelecido pelo Tribunal Superior Eleitoral.

## 5 O Projeto de Lei nº 663/2015 do Senado

O Projeto de Lei nº 663/ 2015 do Senado<sup>13</sup>, de autoria do Senador Aécio Neves (PSDB/MG), é exemplo da ebulição de preocupações em torno das questões eleitorais, sobretudo de doações para campanha.

Atualmente também tramita Projeto de Lei na Câmara dos Deputados, sob o nº 5.924/2016, recebido para revisão pelo Ofício nº 1.017, de 4 de agosto de 2016. Pretende alterar igualmente a Lei nº 9.096/1995 e o art. 24 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para proibir, por período determinado, doação a candidato e a partido político por servidor ocupante de cargo em comissão ou de função de confiança no âmbito da administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como por

<sup>13</sup> Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123428>. Acesso em: 20 out. 2018.

empregado, proprietário ou diretor de empresa prestadora de serviços terceirizados que mantenha contrato com os entes federados.

A proposta visa vedar o partido político de receber, nos seis meses anteriores à data da eleição, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro de:

I – servidor ocupante de cargo em comissão ou de função de confiança no âmbito da administração pública direta ou indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;

II – empregado, proprietário ou diretor de empresa prestadora de serviços terceirizados que mantenha contrato com qualquer dos entes mencionados no inciso I.

Propõe que seja proibido, ainda, a candidato ou a partido político receber, nos três meses anteriores à data da eleição, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro de:

I – servidor ocupante de cargo em comissão ou de função de confiança no âmbito da administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;

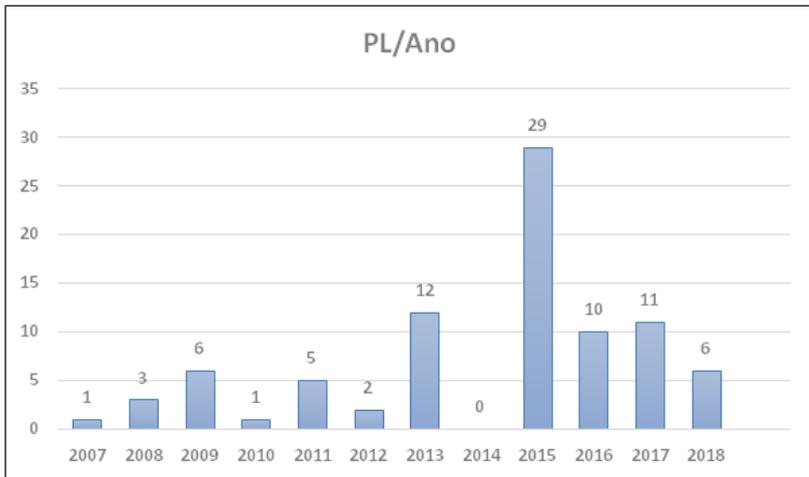
II – empregado, proprietário ou diretor de empresa prestadora de serviços terceirizados que mantenha contrato com os entes mencionados no inciso I.

Segue em regime de tramitação com prioridade, consoante art. 151, inciso II, do Regimento Interno, após passar, em 12 de agosto de 2016, pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, por encaminhamento para a CFT e para a CCJ. Em 13 de setembro de 2016, foi designado

relator na Comissão o Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR); aguarda parecer do relator na CFT. Foram apensados 86 outros projetos.<sup>14</sup>

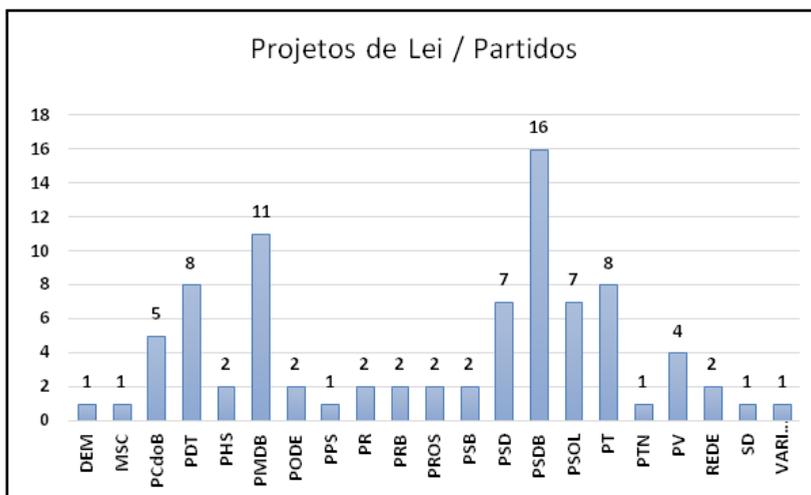
Com efeito, após a eleição presidencial de 2014, detectou-se que vários projetos de lei foram apresentados no Senado Federal (tabela 1) por todos os partidos (tabela 2), o que demonstra incremento na preocupação com o tema.

**Tabela 1**



<sup>14</sup> Projetos de Lei n°s: 6304/2016; 9974/2018; 927/2015; 672/2015; 8616/2017; 5330/2013; 4340/2012; 9171/2017; 4519/2016; 2063/2015; 10310/2018; 6147/2013; 6148/2013; 7320/2017; 3103/2008; 1203/2015; 6451/2016; 4263/2008; 594/2011; 1467/2015; 6077/2013; 820/2017; 8286/2017; 7690/2017; 8323/2017; 6114/2013; 6316/2013; 125/2015; 7567/2017; 5177/2013; 2222/2007; 2440/2015; 448/2011; 2059/2011; 6593/2013; 4634/2009; 8288/2017; 795/2015; 6368/2016; 6737/2010; 8322/2017; 5277/2009; 1778/2015; 6106/2016; 6186/2009; 10212/2018; 4338/2016; 4174/2015; 3313/2015; 3192/2015; 2953/2008; 5558/2013; 260/2011; 7253/2017; 2950/2011; 6022/2016; 10701/2018; 4193/2015; 6173/2016; 5983/2016; 2929/2015; 8975/2017; 2815/2015; 3915/2015; 3997/2015; 3451/2015; 757/2015; 4883/2009; 316/2015; 2513/2015; 6898/2013; 3770/2012; 9680/2018; 3106/2015; 4966/2009; 10038/2018; 4417/2016; 1197/2015; 2699/2015; 1878/2015; 6329/2013; 1202/2015; 3690/2015; 5928/2013; 5281/2009.

Tabela 2



A matéria de maior impacto e, portanto, presente nos projetos de lei do Senado foi a questão da doação para as campanhas (tabela 3), seguida do problema do financiamento (tabela 4).

Tabela 3

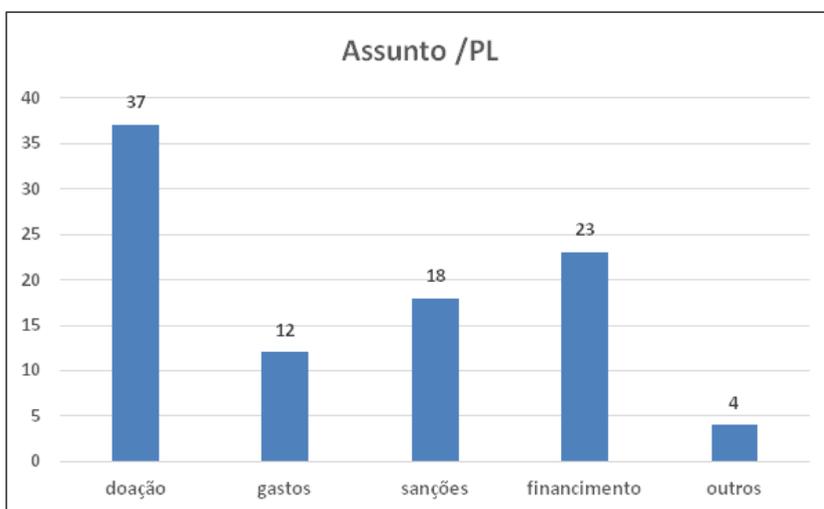
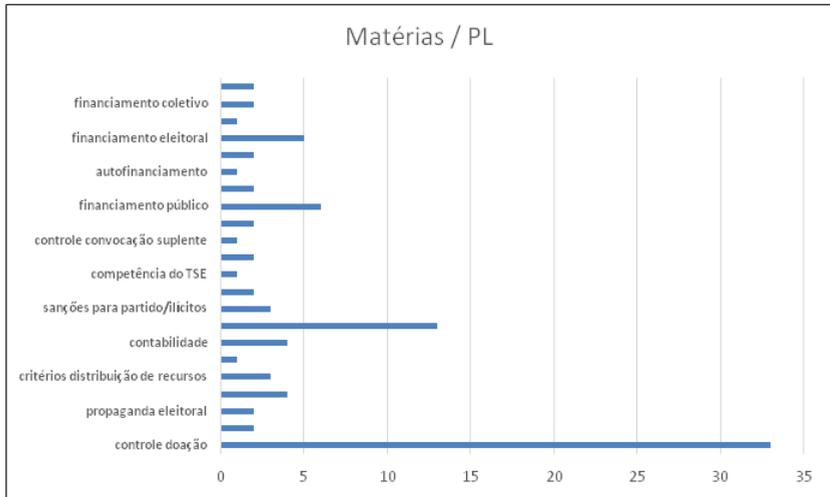


Tabela 4



## 6 Considerações finais

As pesquisas e as análises realizadas neste artigo mostram que, a partir da edição da Lei Anticorrupção brasileira em 2013, das eleições de 2014 e da intensificação de operações policiais e ações judiciais que cobram a corrupção eleitoral, lavagem de dinheiro e uso de recursos não contabilizados (caixa dois) de origem ilícita ou lícita, houve importante reação no parlamento brasileiro a fim de implantar medidas de integridade no uso dos recursos financeiros pelos partidos políticos, em especial na questão das doações e financiamento da campanha eleitoral.

Tal movimento se mostra relevante para evitar a criminalização da política e possibilitar maior compromisso republicano dos eleitos com a realização de políticas públicas que, efetivamente, reduzam a desigualdade e possam trazer benefícios à população.

Nesse contexto, é salutar a produção legislativa que encampa as diretrizes de *compliance*, já previstas para empresas, também na gestão dos partidos políticos e das campanhas eleitorais.

Todavia, é preciso ter sempre em mente que a alteração legislativa, em si, é insuficiente para enquadrar a realidade social tão multifacetada, axiologicamente plural e com diferentes expectativas normativas. Isso porque, como alertado, o excesso de regulamentações e obrigações eleitorais, em especial durante a campanha, pode gerar o efeito contrário e penalizar candidatos e partidos que se pautam pelo cumprimento da legislação e pela atuação em conformidade, enquanto outros aceitam os riscos da não conformidade.

De igual modo, o excesso de regulamentação também pode acarretar carga de trabalho descomunal impossível de ser processada pelos tribunais eleitorais e órgãos de controle. Nessa situação, é importante que haja menos regulamentação, mas com foco essencial – o que implica mais resultados.

No caso das eleições presidenciais de 2018, a realidade, em sua complexidade, suplantou o direito – o candidato vencedor foi beneficiado com grande número de doações voluntárias não contabilizadas, para espanto das regras eleitorais, na medida em que seus seguidores mandavam fazer adesivos, bandeiras, camisetas, materiais de campanha em geral e distribuíam a quem quisesse. Certamente não é possível penalizar o candidato eleito por tais manifestações, uma vez que a grande maioria parece ser mesmo espontânea e independente da campanha.

Tais acontecimentos indicam que o Direito não pode simplesmente idealizar e ignorar a realidade que pede mais liberdade. Desse modo, não é útil criar mais obrigações e burocracias que se tornem verdadeiras peças de ficção, como em geral são as prestações de contas eleitorais.

Ainda assim, seguindo as tendências mundiais<sup>15</sup>, não se olvida da importância de maior transparência, conformidade, *accountability* e

---

<sup>15</sup> Australia. *Compliance Review of Political Party Disclosure Returns in Relation to the Year Ended 30 June 2017*. Mar. 2018. Disponível em: [https://ntec.nt.gov.au/\\_\\_data/](https://ntec.nt.gov.au/__data/)

integridade no trato dos recursos financeiros dos partidos e campanhas eleitorais, exigência que se torna verdadeiro pilar de sustentação da soberania popular e da democracia, como indicado no Parecer n° 50/2018<sup>16</sup> da Comissão:

De fato, a circunstância de um partido constituir tais entes em sua estrutura pode e deve ser considerada uma manifestação de boa vontade por parte de sua direção partidária diante das necessidades de transparência e publicidade que a sociedade pode exigir quanto ao funcionamento do Partido, especialmente quanto a forma do dispêndio dos recursos oriundos do Fundo Partidário, que são recursos públicos, que constam do Orçamento da União.

[...] a aplicação das regras de *compliance* podem revelar a disposição do Congresso Nacional de atualizar as normas aplicáveis à espécie contribuindo para que os partidos políticos, instituições fundamentais da democracia, até porque detentoras do monopólio da representação, possam voltar a merecer o devido respeito por parte da sociedade brasileira.

Por fim, cabe notar que uma das principais contribuições do *compliance* eleitoral é a criação de existenciais baseados na ética e transparência, para que os cidadãos adquiram maior percepção do ilícito no uso dos recursos financeiros para fins eleitorais, o que ainda não existe ou ainda é muito incipiente no *ethos* cultural brasileiro.

---

assets/pdf\_file/0004/570046/BDO\_compliance\_review\_Annual\_returns\_2016-2017.pdf. Acesso em: 20 out. 2018;

Canada. *Administrative Compliance Policy for Political Financing*. Disponível em: <http://www.elections.ca/content.aspx?section=pol&dir=acp&document=index&lang=e>. Acesso em: 20 out. 2018;

Ireland. *Annual Statements of Accounts*. Guidelines for political parties. Jul. 2017. Disponível em: <http://www.sipo.ie/en/Guidelines/Political-Party-Account-Guidelines/Political-Parties-Statement-of-Accounts-Guidelines-2017.pdf>. Acesso em: 20 out. 2018;

United States of America. *New Jersey Election Law Enforcement Commission*. Compliance manual for candidates. Feb. 2018. Disponível em: [https://www.elec.state.nj.us/pdffiles/forms/compliance/man\\_cf.pdf](https://www.elec.state.nj.us/pdffiles/forms/compliance/man_cf.pdf). Acesso em: 20 out. 2018.

<sup>16</sup> Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128349>. Acesso em: 20 out. 2018.

## Referências

- AUSTRALIA. *Compliance review of political party disclosure returns in relation to the year ended 30 june 2017*. Mar. 2018. Disponível em: [https://ntec.nt.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0004/570046/BDO\\_compliance\\_review\\_Annual\\_returns\\_2016-2017.pdf](https://ntec.nt.gov.au/__data/assets/pdf_file/0004/570046/BDO_compliance_review_Annual_returns_2016-2017.pdf). Acesso em: 20 out. 2018.
- BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 2011. 383 p.
- CANADA. *Administrative compliance policy for political financing*. Disponível em: <http://www.elections.ca/content.aspx?section=pol&dir=acp&document=index&lang=e>. Acesso em: 20 out. 2018.
- CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre a Lei anticorrupção das pessoas jurídicas: Lei 12.846/2013*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- COUTINHO, Aldacy Rachid; BUSATO, Paulo César (org.). *Aspectos jurídicos do compliance*. Florianópolis: Empório do Direito, 2017. 272 p.
- GUEDES, Néviton. Comentário ao art. 14, § 1º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STREK, Lênio L. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 657-658.
- IRELAND. *Annual statements of accounts. Guidelines for political parties*. Jul. 2017. Disponível em: <http://www.sipo.ie/en/Guidelines/Political-Party-Account-Guidelines/Political-Parties-Statement-of-Accounts-Guidelines-2017.pdf>. Acesso em: 20 out. 2018.
- KUHLEN, Lothar; MONTIEL, Juan Pablo; GIMENO, Íñigo Ortiz de Urbina (eds.). *Compliance y teoría del derecho penal*. Madrid: Marcial Pons, 2013. 300 p.

PETH, Mark; IVORY, Raha (eds.). *Corporate criminal liability: emergence, convergence and risk*. London, New York: Springer, 2011. 395 p.

SÁIZ PEÑA, Carlos Alberto. *Compliance: como gestionar los riesgos normativos en la empresa*. Navarra: Aranzati, 2015. 703 p.

SÁNCHEZ, Jesús-María Silva; FERNÁNDEZ, Raquel Montaner (coord.). *Criminalidad de empresa y compliance: prevencion y racciones corporativas*. Barcelona: Atelier, 2013. 331 p.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo. *Compliance, direito penal e Lei Anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2015. 358 p.

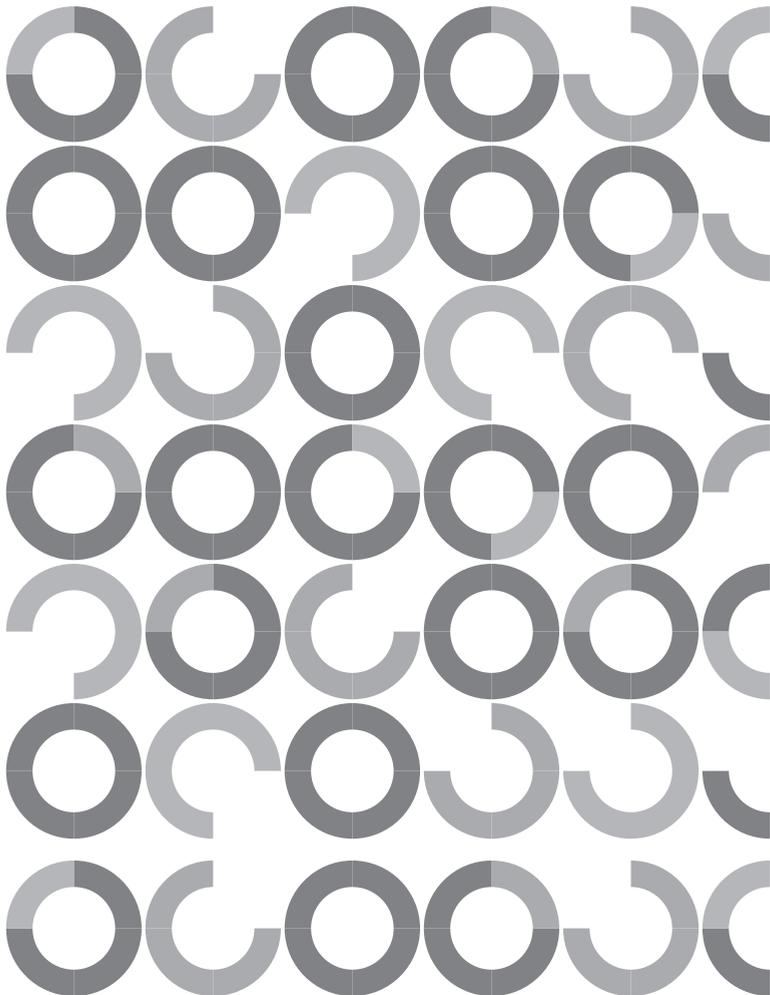
UNITED STATES OF AMERICA. New Jersey election law enforcement commission. Compliance manual for candidates. Feb. 2018. Disponível em: [https://www.elec.state.nj.us/pdf/files/forms/compliance/man\\_cf.pdf](https://www.elec.state.nj.us/pdf/files/forms/compliance/man_cf.pdf). Acesso em: 20 out. 2018.



ESTUDOS ELEITORAIS

A EDUCAÇÃO E O VOTO NO FIM DO IMPÉRIO  
E INÍCIO DA REPÚBLICA

ALEXANDRE BARBOSA PETERMANN





# A EDUCAÇÃO E O VOTO NO FIM DO IMPÉRIO E INÍCIO DA REPÚBLICA<sup>1</sup>

## EDUCATION AND VOTE AT THE END OF THE EMPIRE AND THE INITIATION OF THE REPUBLIC

ALEXANDRE BARBOSA PETERMANN<sup>2</sup>

### RESUMO

Este artigo é resultado de estudo comparativo entre a educação fornecida pelo governo, durante o final do Império e o início da República, e a proibição do voto dos analfabetos pela Lei nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881 – a Lei Saraiva. Objetiva apresentar a contradição existente entre a obrigatoriedade da alfabetização para o exercício dos direitos políticos em plenitude, em especial o do voto, e a ausência de escolas suficientes e de qualidade para o povo.

**Palavras-chave:** Analfabeto. Voto. Lei Saraiva. Educação.

### ABSTRACT

This article is the result of a comparative study between the Education provided by the Government during the end of the Empire and the beginning of the Republic and the prohibition of the vote of the illiterate

<sup>1</sup> Artigo recebido em 24 de novembro de 2017 e aprovado para publicação em 11 de julho de 2018. <https://seer.tse.jus.br/index.php/estudoseleitorais/article/view/99>

<sup>2</sup> Graduado em Direito pelo Centro Universitário de Sete Lagoas (2003) e pós-graduado em Direito Processual pela Universidade do Sul de Santa Catarina/Curso Luiz Flávio Gomes (2009). Mestrando em Educação (2017). Oficial de Apoio Judicial do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (2006-2007). Técnico Judiciário (área administrativa) da Justiça Eleitoral (2007-2011). Chefe do Cartório da 347ª Zona Eleitoral de Uberaba – Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Minas Gerais.

by the Law Saraiva (1881) – Law n. 3.029 of 1.9.2017. The aim of this article is to present the contradiction existing between the obligation to be literate in order to exercise their political rights in plenitude, the special vote, and the absence of sufficient and quality voters for the people.

**Keywords:** Illiterate. Vote. Law Saraiva. Education.

## 1 Introdução

O propósito deste artigo é apresentar um paralelo entre a educação fornecida pelo Estado e a necessidade de que o cidadão seja letrado para ter direito ao exercício do voto. Com o cerceamento desse direito às pessoas analfabetas pela Lei Saraiva, no final do Império (1881), o Estado teria a obrigação de fornecer educação a todos os cidadãos; entretanto, não foi o que ocorreu na época. Dada a indispensabilidade do letramento para o exercício do voto, muitos projetos com o objetivo de alfabetizar a população foram apresentados com pouca ou nenhuma eficácia.

Para a realização deste trabalho, o método utilizado foi a pesquisa documental com recorte histórico por meio da leitura de documentação variada: artigos, textos em geral e dissertações encontrados na internet; legislação referente ao Direito Eleitoral brasileiro; e Anais da Câmara dos Deputados e do Senado – coletâneas dos discursos, debates, tramitações e demais documentos envolvidos na dinâmica do processo legislativo da época.

As informações revelaram a existência de tratamento privilegiado para a elite brasileira, para quem é voltada a educação. Dessa forma, cidadãos menos abastados têm acesso à educação de baixa qualidade ou não o têm, o que não resolve o problema do analfabetismo no país.

Demonstrar-se-ão os objetivos da vinculação entre educação e voto – o impedimento do exercício do voto pelos cidadãos analfabetos –, além das infrutíferas tentativas do Estado em fornecer ensino público de qualidade aos cidadãos, a fim de erradicar o analfabetismo.

## 2 Educação

Com a chegada da família real ao Brasil (1808) e a Independência (1822), as condições político-econômicas levaram à criação de nova metodologia de ensino no Brasil, qual seja a formação das elites

brasileiras. O ensino secundário e o superior se tornaram o principal foco do governo, em detrimento do ensino primário e do técnico-profissional.

A partir de 1850, intensificaram-se, tanto na corte quanto nas províncias, preocupações e medidas que visavam implantar um sistema de educação pública.

A Constituição de 1824 garantiu ao cidadão o direito de difusão da instrução primária, sendo uma das primeiras iniciativas do Estado dirigidas às crianças e aos jovens. O Ato Adicional de 1834 atribuiu a educação primária e a secundária às províncias – as medidas e a legislação implantadas pela corte foram modelos para todo o Império.

A Lei nº 1.331-A (regulamento da instrução primária e secundária no município) delimitava a educação desses níveis somente aos cidadãos livres e vacinados, sendo que para o ensino primário os alunos deveriam ter entre 5 e 14 anos, e para o secundário entre 14 e 21 anos.

Além disso, estabeleceu-se que o ensino primário seria obrigatório e gratuito e que os pais ou responsáveis pelas crianças seriam multados entre 20 e 100 réis caso não as matriculassem. Já o ensino secundário não tinha caráter obrigatório, o que restringia mais ainda a instrução.

Ferreira (2001), citada por Leão (2012), deixa claro que a prioridade do governo seria a formação de doutores (advogados e médicos), a fim de formar burocratas capazes de gerenciar e assumir os cargos públicos, resolvendo o problema da falta de mão de obra qualificada para as diferentes atividades governamentais. Entretanto, outra questão surgia: o descaso com o ensino elementar.

Apesar das várias tentativas de implantação de um sistema de educação, muitos problemas dificultavam seu desenvolvimento: a “disseminação” para a população – a extensão territorial, a ausência de meios de comunicação eficaz, a necessidade de maior investimento

do Estado; a frequência irregular das crianças – devido à pobreza das famílias e ao trabalho exercido pelas crianças, à dificuldade de acesso às escolas pelas crianças, em razão, muitas vezes, da falta transporte e das grandes distâncias); o despreparo dos professores – desmotivados e mal remunerados, os métodos pedagógicos ultrapassados; e as dificuldades de implantar o ensino particular.

Na década de 1870, inúmeras foram as tentativas de reforma da instrução pública, sempre focada na importância da educação das crianças; o número de escolas públicas teve aumento significativo. Algumas associações e sociedade particulares, leigas e religiosas também contribuíram com o Império nas discussões e nas implantações dos projetos educacionais, em especial na construção dos primeiros prédios escolares de grandes proporções, no Rio de Janeiro, tendo como exemplo a Escola Pública da Glória (atual Escola Estadual Amaro Cavalcante, no largo do Machado) e as Escolas Municipais de São Sebastião e de São José, localizadas nas freguesias de Santana e de São José, respectivamente.

Com a proclamação da República, em 1889, as discussões sobre a educação infantil foram ampliadas, surgindo novos problemas.

Pode-se concluir que o sistema educacional, ao longo do Império, mostrou-se frágil, pouco eficiente e desorganizado. As poucas escolas existentes eram, na verdade, salas adaptadas, localizadas em edifícios inadequados – as “aulas régias”. De modo geral, a educação dependia mais da persistência dos professores e dos alunos.

Com a finalidade de melhorar a educação pública, foram propostas mudanças na metodologia. Inicialmente, a leitura era ensinada por meio das chamadas “Cartas de ABC”, quando documentos manuscritos eram lidos e copiados.

A metodologia para o letramento era a “marcha sintética” (da parte para o todo): soletração (alfabético), partindo do nome das letras; fônico, dos sons correspondentes às letras; e silabação (emissão de sons), partindo das sílabas.

Em 1876 foi publicada a “Cartilha Maternal ou Arte da Leitura”, do português João de Deus, aplicada no Brasil a partir de 1880. Esse método consistia em começar o letramento pela palavra para depois analisá-la a partir dos valores fonéticos das letras. Na década de 1890, iniciou-se disputa entre os apoiadores do “Método João de Deus” e os do Método Sintético.

Nesse mesmo período, inicia-se a reforma do ensino público no Estado de São Paulo, tendo como propostas iniciais a reorganização das Escolas Normais, a criação da Escola Modelo Anexa e do Jardim de Infância em 1896. Um novo modelo de ensino é implementado, qual seja o método analítico para ensino da leitura – iniciando pelo “todo” e partindo para a análise de suas partes constitutivas.

A resistência dos professores em utilizar o método analítico levou-os a buscar novas soluções para os problemas de ensino e de aprendizagem iniciais da leitura e da escrita, o que resultou na Reforma Sampaio Dória, ocorrida na década de 1920.

A educação, em geral, desenvolvida durante esse período, foi do tipo aristocrática, voltada mais para a elite do que para o povo – o analfabetismo, desde o início da colonização, sempre teve números absurdos.

Cantanhêde (2017, p. 3) apresenta resumida porém clara apresentação sobre o assunto:

Embora a Constituição Imperial de 11 de dezembro de 1823 determinasse a garantia da instrução primária gratuita a todos os cidadãos, na prática, tanto nos anos que a precederam quanto nos anos que a sucederam, pouco se

fez pelo ensino popular. Ao longo do Império desenvolveu-se uma educação do tipo aristocrática, voltada mais para a formação de uma elite do que à educação do povo. Observa-se, ainda, que a educação popular estava desassistida e que a educação média era simplesmente propedêutica.

O que também se pode constatar é a inexistência de um projeto de educação em âmbito nacional: há ações ou políticas apenas de âmbito essencialmente regional ou estadual. Como exemplo, tem-se a descentralização da administração da instrução elementar, na qual cada província legislou sobre o tema, ocorrendo algumas diferenças no processo de institucionalização; e a obrigatoriedade de frequência, aprovada em Minas Gerais em 1835, no Mato Grosso em 1837, no Rio de Janeiro em 1854, e, nos anos seguintes, nas demais províncias (VEIGA, 2011).

Com a democracia instituída pela Constituição de 1891, cujo art. 72, § 2º, declara a igualdade de todos perante a lei, houve a obrigação de se incorporar o povo à nação, apesar de restrições relativas aos analfabetos e às mulheres.

Conforme Veiga (2011, p. 157), citando Rocha (2004):

[...] tem-se que os republicanos produzem a ideia de insuficiência do povo. Acrescenta-se ainda que a interpretação republicana sobre o povo brasileiro naquele contexto foi fundamentada a partir de final do século XIX pelas teorias evolucionistas e raciais. Ainda de acordo com Rocha (2004), no paradigma republicano da época há a presença de duas dimensões valorativas – de um lado a exigência de incorporação do povo à nação, de outro a ideia da insuficiência do povo para o exercício da cidadania. Estas se apresentam nas primeiras décadas republicanas como características essenciais do pensamento educacional na elaboração da articulação entre cidadania e escola.

Tão antigas quanto o analfabetismo são as inúmeras tentativas de extingui-lo, todas muito semelhantes – muitas vezes havia apenas troca de nomes dos programas, já que as metodologias aplicadas e os resultados obtidos foram pouco efetivos para erradicar ou diminuir o analfabetismo no Brasil.

Grandes projetos de alfabetização começaram somente na década de 1940. De 1946 até a primeira Lei de Diretrizes da Educação Nacional, de 1961, ocorreram a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos, de 1947; a Campanha Nacional de Extinção do Analfabetismo, de 1958; e a Mobilização Geral contra o Analfabetismo, de 1961.

Após esse período, foram criadas e organizadas outras diligências, em especial pelo setor da esquerda católica: o Movimento da Educação de Base, de 1961 a 1965; o Movimento da Cultura Popular, de 1961 a 1964, com a campanha De Pé no Chão também se Aprende a Ler; a Educação de Jovens e Adultos, que tinha como princípios educacionais os de Paulo Freire, na década de 1960; e a Cruzada Ação Básica Cristã (Cruzada ABC).

Em 1964, todos os programas de erradicação do analfabetismo dos adultos foram extintos pelo governo militar, substituindo-os pelo Movimento Brasileiro de Alfabetização, que perdurou até 1985.

### **3 O voto**

#### **3.1 O “Projeto Sinimbu”**

Com a economia em franco desenvolvimento na década de 1870, alguns grupos pressionaram o governo para ter maior participação na vida política do Brasil com a substituição do sistema eleitoral indireto para o direto.

Devido a esse clamor da sociedade, o Imperador Dom Pedro II convocou, em 1878, o Visconde João Lins Vieira Cansação de Sinimbu para chefiar o Gabinete Ministerial e realizar a reforma eleitoral com a mudança para o voto direto.

O então conhecido como Projeto Sinimbu propunha mudança por meio de uma reforma na Constituição de 1824 e foi apresentado na

## Câmara dos Deputados no ano de 1879. Várias foram as manifestações favoráveis à exclusão do sufrágio dos analfabetos:

Eu não sei quais as ideias que prevalecerão, mas em meu conceito acredito que a lei, que for decretada pelo parlamento, consultará as verdadeiras conveniências públicas, se, considerar que na instrução e em certa abastança estão em regra representadas a capacidade e a independência precisas para a escolha dos representantes do país.

[...]

Eu poderia simplesmente responder: que entregar o direito de voto, cuja responsabilidade é tão grande, à ignorância e ao pauperismo é que seria criar a mais degradada das democracias (SILVA, 1879, p. 319).

Quanto à condição de saber ler e escrever, creio, Sr. Presidente, que é o menos que se pode exigir como sinal de capacidade daquele que tem de concorrer diretamente para a escolha dos representantes da nação (SINIMBU, 1879, p. 426).

Mas, admitam-se, senhores, que oito décimos da população do Império se compõe de analfabetos, eu pergunto-vos? – a ignorância, a cegueira, porque se torna vasta e numerosa, porque se generaliza, adquire o direito de governar? Se há no Império oito décimos de analfabetos, eu vos direi, esses oito décimos devem ser governados pelos dois décimos que sabem ler e escrever (PEREIRA, 1879, p. 460).

Manifestação contrária ao Projeto Sinimbu e mais condizente com a realidade foi a do Deputado Gavião Peixoto.

Mas, senhores, se isto é assim, em absoluto, em relação ao nosso país atendendo-se a que oito décimos de sua população não sabe ler e escrever, com a exclusão dos analfabetos virá a ser governado pela minoria, e por esta forma falseado o sistema representativo que nos rege. É preciso fugir dos extremos, aceitando o justo meio, que parecer ser, quanto à renda o censo da Constituição, e quanto aos analfabetos o direito de votar, ao menos enquanto a sociedade, por sua parte, não tiver cumprido o dever fundamental de por a instrução ao alcance de todo o mundo (PEIXOTO, 1879, p. 710).

Em junho de 1879, o Projeto Sinimbu foi aprovado na Câmara dos Deputados e logo remetido ao Senado Federal, onde passou, inicialmente, pela Comissão de Legislação e pela de Constituição, que, após os devidos estudos, deram parecer pela rejeição do projeto por considerá-lo inconstitucional.

### 3.2 A Lei Saraiva

Diante da derrota no Senado, o então Chefe de Gabinete pede e obtém demissão, e o Imperador convoca, em março de 1880, o comendador José Antônio Saraiva para ocupar o cargo deixado por Sinimbu e realizar a reforma eleitoral. Este, por sua vez, convida o então Deputado Rui Barbosa para formular o projeto da eleição direta.

O novo projeto optou por executar a reforma eleitoral por lei ordinária, já que o Senado tinha se posicionado contrário a uma reforma eleitoral via reforma da Constituição de 1824.

Os principais pontos da reforma podem ser assim apresentados:

1. não havia obrigatoriedade de letramento, mas exigia-se que a pessoa habilitada a votar escrevesse, de próprio punho, o nome do candidato escolhido e assinasse a ata das eleições;
2. exigência de renda mínima do eleitor de 200 mil réis; e
3. maior rigor na comprovação da renda mínima exigida.

Durante os debates, vários parlamentares se manifestaram favoráveis à exclusão dos analfabetos por diversas razões, não muito diferentes das apresentadas durante as discussões do Projeto Sinimbu: o voto deveria ser consciente e revestido de força moral; a ignorância dos analfabetos seria um obstáculo que eles poderiam vencer por meio da obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário; a falta de discernimento político dos analfabetos; o governo deveria pertencer à inteligência, e não a uma massa bruta:

[...] um voto consciente e revestido de força moral só pode resultar do conhecimento pessoal das necessidades do país, obtido pela leitura e pelo estudo (CASTRO, 1880, p. 26).

[...] a lei deve estabelecer garantias plenas para que o analfabeto não seja eleitor... a ignorância é um obstáculo que cada um pode vencer, através da obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário (SOUTO, 1880, p. 24).

Entendia e entendo que todo o cidadão brasileiro maior de 21 anos, que soubesse ler e escrever tem os requisitos necessários e indispensáveis para ser eleitor, sem que lhe exigissem quaisquer outras condições, além destas.

[...]

Sr. Presidente, para mim a capacidade intelectual deve ser a condição única do exercício do voto, porque eu não considero o voto, como alguns, um direito natural (ZAMA, 1880, p. 53).

Após aprovação na Câmara dos Deputados, em junho de 1880, o projeto é encaminhado no mês seguinte ao Senado, onde, assim como na Câmara, recebe discursos favoráveis:

Entendo que o governo da sociedade pertence á inteligência e não á massa bruta. E na exclusão dos analfabetos eu enxergava outra vantagem – a eliminação dos capangas que são homens que se alugam para fazer desordens nas eleições; quase todos analfabetos (OTTONI, 1880, p. 54).

Desde que uma nação fundando-se tem em vista desenvolver suas faculdades, civilizar-se atingir ao maior grau possível de perfectibilidade, um dos meios de marchar para esse intuito é a instrução, é o baptismo da civilização, como considero o saber ler e escrever, é a porta que se abre ao homem civilizado, aquele que aspira a exercer funções sociaes.

[...]

mas as diversas leis pelas quaes os analfabetos tem votado não estabeleceram meio algum de conciliar a ignorancia delles com a exequibilidade da cousa (JAGUARIBE, 1880, p. 178).

Além das razões apresentadas pelos parlamentares, havia outras subentendidas, conforme narram Ribeiro e Soares (2000, p. 4):

A exclusão da participação das massas populares na política, através do vínculo entre educação e voto, foi estabelecida no Brasil desde a proclamação da República. Os ventos liberais, vindos da Europa no final do século XIX, sopravam no Brasil no rumo do cancelamento do voto censitário e da instituição do voto universal (masculino). E porque os nossos liberais entenderam que era a hora de suprimir o voto censitário, mas cuidaram de tornar o voto universal, sequer masculino? A eliminação do voto censitário, certamente, abria as portas para o voto dos trabalhadores, para as massas populares. A possibilidade de abertura dessa porta, entretanto, amedrontava os liberais que eram, em sua grande maioria, latifundiários, barões ou coronéis. Então, temendo o perigo que poderia significar para o seu poder a participação do povo na política, os liberais abrem parcialmente o processo eleitoral. Eliminam o voto censitário, mas introduzem a limitação da

alfabetização, sabendo muito bem que a maior parte da população brasileira, sendo analfabeta, continuaria fora do jogo político, mesmo que não fosse mais uma exigência a comprovação de propriedade, da renda.

O Censo Demográfico de 1872 apresentou os seguintes resultados: 82,3% da população de cinco anos ou mais eram analfabetos, sendo essa porcentagem reduzida (78%) se considerada a população com dez anos ou mais.

Os apoiadores da reforma eleitoral, com a exclusão dos analfabetos, tinham pleno conhecimento do Censo de 1872, além de terem consciência do reduzido número de escolas, o que impedia o total acesso à alfabetização.

Com a clara exclusão dos analfabetos do direito ao voto, o projeto é aprovado tanto na Câmara dos Deputados, em 25 de junho de 1880, quanto no Senado, em 4 de janeiro de 1881, transformando-se na Lei nº 3.029, de 9 de janeiro 1881 – a Lei Saraiva.

As ambições, privilégios e interesses da aristocracia foram atendidos pela reforma eleitoral, o que levou à exclusão da maioria da população, integrada por pessoas que não sabiam ler e escrever.

A contradição era gritante, já que, ao mesmo tempo em que se exigia saber ler e escrever para ser eleitor, não existiam escolas suficientes para o povo frequentar e se instruir.

Não houve ampliação do eleitorado; em vez disso, observou-se drástica redução. Se antes da reforma havia 1.114.066 eleitores, o Brasil passou a contar com 145.000 eleitores, o que representava 1,5% da população total.

## 4 Considerações finais

Diante do exposto, algumas considerações cabem ser feitas. O analfabetismo tornou-se um problema de política nacional ao final do Império, já que a Lei Saraiva tirou dos analfabetos o direito de participar da vida política do país ao proibi-los de votar. Cantanhêde (2017, p. 7) expressa o momento:

Segundo historiadores, o analfabetismo emergiu, então, como um problema eminentemente político, em vinculação com a questão eleitoral, não como uma questão econômica, ligada à produção. Menos ainda como uma questão pedagógica, tal o descaso então reinante em relação à educação do povo. Surge como problema vinculado a uma das quatro questões que agitaram o final do Império, sinalizando e aprofundando o seu declínio e apressando o advento da República: a questão religiosa, a militar, a escravista e a eleitoral.

O uso da palavra “analfabetismo” teve seu uso, no final do século XIX, ligado mais a um sentido negativo, já que, excluído do voto, o analfabeto também foi afastado da sociedade. Essa condição passou a ser vista como vergonhosa, mais para o cidadão do que para a sociedade.

Esse contexto fica claro nas palavras de Leão (2012, p. 614):

Da promulgação da Lei Saraiva até o estabelecimento do voto facultativo aos analfabetos decorreu-se mais de cem anos, pois isso só veio a ocorrer com a Emenda Constitucional n.º 25/1985 e a Constituição de 1988. Contudo, o estigma de analfabetismo permanece ainda hoje para os analfabetos. A concepção do analfabetismo como ignorância, cegueira, dependência, incapacidade e outras interpretações transformaram-se em senso comum que continuam nos dias atuais a acompanhar esses cidadãos.

A Lei Saraiva teve consequência lastimável, qual seja a exclusão do direito de voto da maioria da população brasileira, o que foi denominado por Leão (2012, p. 613) como “uma autêntica aristocracia eleitoral”.

Mesmo passados mais de 100 anos desde a vigência da Lei Saraiva até a Emenda Constitucional nº 25, de 1985, e a CF/1988, a marca do analfabetismo não é esquecida; até hoje insinua ignorância, cegueira, dependência, incapacidade e outras interpretações constrangedoras.

Vários foram os projetos e campanhas, a partir do fim do século XIX, que visavam à eliminação do problema. Embora tenham reduzido as taxas de analfabetismo, ainda assim o Brasil iniciou o século XXI com o dobro de iletrados em relação ao século anterior.

A conclusão a que se pode chegar é que o vínculo entre voto e educação, estabelecido em 1881 com a Lei Saraiva, não significou necessariamente a universalização do ensino básico público gratuito, de qualidade e obrigatório para a população; em vez disso, excluiu grande parte da população, já que não havia interesse do governo em fornecer o ensino primário nos termos necessários.

Caso o governo cumprisse seu papel, a classe dominante seria prejudicada em seus interesses, como esclarecem Ribeiro e Soares (2000, p. 18):

Se isso acontecesse, grande parte da população poderia votar e sua participação política não interessava às classes dominantes, que não sabiam dominar com a participação das maiorias sociais, o que poderia colocar em risco o seu poder. Assim, o fator preponderante para a exclusão das massas populares da política foi a incapacidade dos grupos dominantes de elaborar um projeto de poder que as incluísse. É isso o que caracteriza a orientação do Estado brasileiro, elemento fundamental para compreender porque as pessoas analfabetas, que constituem a maior parte da sociedade brasileira, foram mantidas sem o direito da cidadania política, através do voto, até meados da década de 1980.

É evidente que esse não era o interesse da aristocracia, a qual pretendia permanecer no poder.

## Referências

CANTANHÊDE, José Luís Teixeira. A Lei Saraiva e a proibição do voto dos analfabetos. *Seção de Memória Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Minas Gerais*. 2017.

CASTRO, Olegário de Aquino. *Discurso proferido na Sessão do dia 05.06.1880*. In: BRASIL. Senado Federal. *Anais*. 1880. Disponível em: <[http://imagem.camara.gov.br/dc\\_20b.asp?selCodColecaoCsv=A&DataIn=5/6/1880#/>. Acesso em: 17 out. 2017.](http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=A&DataIn=5/6/1880#/)

FERREIRA, Liliana Soares. *Educação & História*. 2. ed. Ijuí: Editora Unijui, 2001. *Apud* LEÃO, Michele de. Lei Saraiva (1881): se o analfabetismo é um problema, exclui-se o problema. *Aedos*, v. 4, n. 11, set. 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/aedos/article/view/30737>>. Acesso em: 13 out. 2017.

JAGUARIBE, Domingos José Nogueira. *Discurso proferido na Sessão do dia 13.11.1880*. In: BRASIL. Senado Federal. *Anais*. 1880. Disponível em: <[http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais\\_Imperio/1880/1880%20Livro%208.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Imperio/1880/1880%20Livro%208.pdf)>. Acesso em: 17 out. 2017.

LEÃO, Michele de. A Lei Saraiva (1881): introdução do voto direito no Brasil e exclusão dos analfabetos do direito de voto: progresso ou retrocesso? *Revista Ampliar*, v. 1, n. 1, 2014. Disponível em: <<http://gravatai.ulbra.tcche.br/jornal/index.php/revistaampliar/article/view/29/43>>. Acesso em: 20 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei Saraiva (1881): se o analfabetismo é um problema, exclui-se o problema. *Aedos*, v. 4, n. 11, set. 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/aedos/article/view/30737>>. Acesso em: 13 out. 2017.

OTTONI, Christiano Benedito. *Discurso proferido na Sessão do dia 16.10.1880*. In: BRASIL. Senado Federal. *Anais*. 1880. Disponível em: <[www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais\\_Imperio/1880/1880%20Livro%207.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Imperio/1880/1880%20Livro%207.pdf)>. Acesso em: 17 out. 2017.

PEIXOTO, Gavião. *Discurso proferido em 25.04.1879*. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. *Anais*. 1879. Disponível em: <[http://imagem.camara.gov.br/dc\\_20b.asp?selCodColecaoCsv=A&DataIn=25/4/1879#/>. Acesso em: 17 out. 2017.](http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=A&DataIn=25/4/1879#/)

PEREIRA, Lafayette Rodrigues. *Discurso proferido na Sessão do dia 30.01.1879*. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. *Anais*. 1879. Disponível em: <[http://imagem.camara.gov.br/dc\\_20b.asp?selCodColecaoCsv=A&Datain=30/1/1879#](http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=A&Datain=30/1/1879#)>. Acesso em: 17 out. 2017.

RIBEIRO, Simone França. SOARES, Rosemary Dore. *Educação e cidadania: o voto dos pessoas analfabetas*. Reunião Anual da ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 27., 2004. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/sites/default/files/t1810.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2017.

ROCHA, Marlos Bessa Mendes da. *Matrizes da modernidade republicana: cultura política e pensamento educacional no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 2004. *Apud* VEIGA, Cynthia Greive. A escola e a República: o estadual e o nacional nas políticas educacionais. *Revista Brasileira de história da Educação*. Campinas, SP, v. 1, n. 25, jan./abr. 2011, p. 143-178. Disponível em: <<http://ojs.uem.br/ojs/index.php/rbhe/article/viewFile/38510/20041>>. Acesso em: 30 out. 2017.

SILVA, Florêncio de Abreu e. *Discurso proferido na Sessão do dia 30.01.1879*. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. *Anais*. 1879. Disponível em: <[http://imagem.camara.gov.br/dc\\_20b.asp?selCodColecaoCsv=A&Datain=30/1/1879#](http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=A&Datain=30/1/1879#/)>. Acesso em: 17 out. 2017.

SINIMBU, Cansanção. *Discurso proferido na Sessão do dia 30.01.1879*. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. *Anais*. 1879. Disponível em: <[http://imagem.camara.gov.br/dc\\_20b.asp?selCodColecaoCsv=A&Datain=30/1/1879#](http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=A&Datain=30/1/1879#/)>. Acesso em: 17 out. 2017.

SOUTO, Teodoro. *Discurso proferido na Sessão do dia 19.06.1880*. In: BRASIL. Senado Federal. *Anais*. 1880. Disponível em: <[http://imagem.camara.gov.br/dc\\_20b.asp?selCodColecaoCsv=A&Datain=19/6/1880#](http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=A&Datain=19/6/1880#/)>. Acesso em: 17 out. 2017.

VEIGA, Cynthia Greive. A escola e a República: o estadual e o nacional nas políticas educacionais. *Revista Brasileira de história da Educação*. Campinas, SP, v. 1, n. 25, jan./abr. 2011, p. 143-178. Disponível em: <<http://ojs.uem.br/ojs/index.php/rbhe/article/viewFile/38510/20041>>. Acesso em: 30 out. 2017.

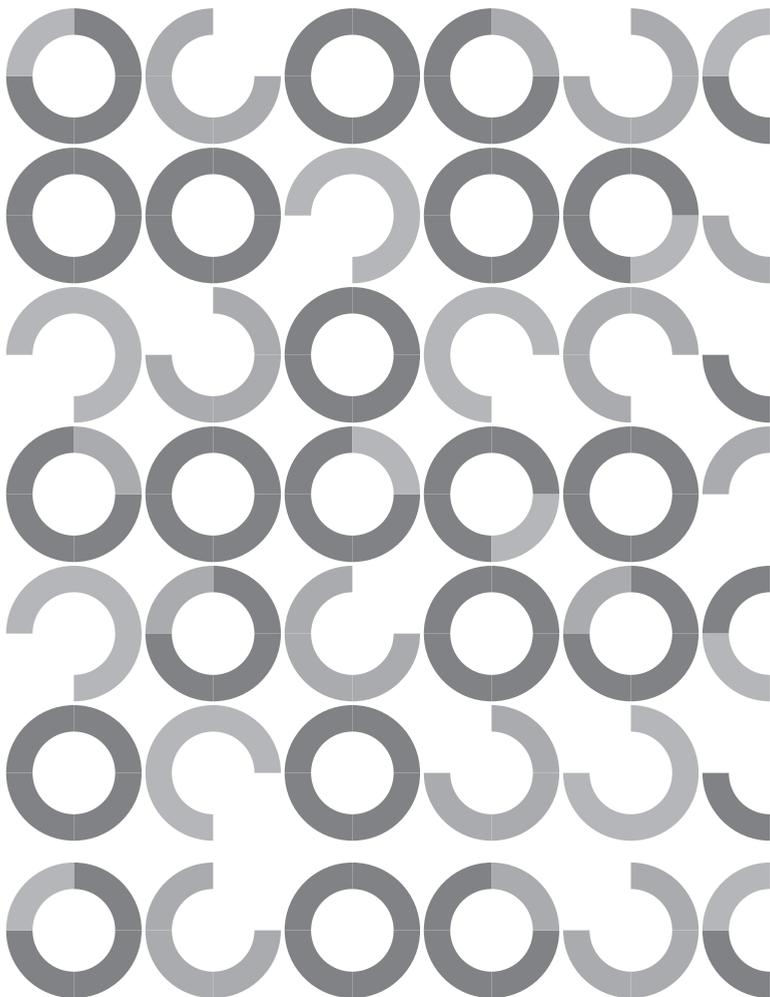
ZAMA, Aristides César Spínola. *Discurso proferido na Sessão do dia 23.06.1880*. In: BRASIL. Senado Federal. *Anais*. 1880. Disponível em: <[http://imagem.camara.gov.br/dc\\_20b.asp?selCodColecaoCsv=A&DataIn=23/6/1880](http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=A&DataIn=23/6/1880)>. Acesso em: 17 out. 2017.



ESTUDOS ELEITORAIS

O PROCEDIMENTO DE CONSULTA AO  
TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL: O NOVO  
CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E A  
SEGURANÇA JURÍDICA

ÂNGELO SOARES CASTILHOS





# O PROCEDIMENTO DE CONSULTA AO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL: O NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E A SEGURANÇA JURÍDICA<sup>1</sup>

## THE CONSULTATION PROCEDURE FOR THE ELECTORAL SUPERIOR COURT: THE NEW CIVIL PROCEDURE CODE AND LEGAL CERTAINTY

ÂNGELO SOARES CASTILHOS<sup>2</sup>

### RESUMO

Este artigo apresenta fundamentos para que, sob a ótica do Novo Código de Processo Civil, as respostas abstratamente concebidas às consultas formuladas ao Tribunal Superior Eleitoral possuam efeito vinculante perante a própria Corte Superior e, conseqüentemente, perante todas as instâncias da Justiça Eleitoral. A partir desse novo enfoque, trabalha-se, ainda, com a aplicabilidade do instituto processual do *amicus curiae* ao procedimento estudado. Desse modo, o objetivo é conferir nova perspectiva ao instituto jurídico da consulta à Corte Superior, cujas utilidade e relevância são inegáveis no ordenamento jurídico brasileiro. Conclui-se que, com a adoção da eficácia vinculante proposta, seriam privilegiadas a estabilização das decisões e a primazia da segurança jurídica.

---

<sup>1</sup> Artigo recebido em 10.7.2018 e aprovado para publicação em 21.10. 2018. <https://seer.tse.jus.br/index.php/estudoseleitorais/article/view/102>

<sup>2</sup> Especialista em Direito Constitucional pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (FMP) e em Direito Processual Civil pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci. Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina removido para o Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Chefe da Seção de Estudos Eleitorais da Escola Judiciária Eleitoral do Rio Grande do Sul. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político e do Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral.

**Palavras-chave:** Consulta. Tribunal Superior Eleitoral. Novo Código de Processo Civil. Efeito vinculante. Segurança jurídica.

## ABSTRACT

The present paper presents grounds so that, from the point of view of the New Code of Civil Procedure, the answers, abstractly conceived, to the consultations formulated to the Superior Electoral Court have binding effect before the High Court itself and, consequently, before all instances of the Electoral Justice. From this new approach, we also work with the applicability of the *amicus curiae* procedural institute to the procedure studied. In this way, the objective is to give a new perspective to the legal institute of consultation to the Superior Court, whose utility and relevance are undeniable in the Brazilian legal system. It is concluded that, with the adoption of the proposed binding effect, the stabilization of decisions and the primacy of legal certainty would be very privileged.

**Keywords:** Consultation. Superior Electoral Court. New Code of Civil Procedure. Binding effect. Legal certainty.

## 1 Introdução

Tem sido notório, nos últimos anos, o grande protagonismo, no Tribunal Superior Eleitoral e, por via de consequência, à aplicação do Direito Eleitoral na sociedade brasileira, das consultas em matéria eleitoral<sup>3</sup>. O procedimento, apesar de ser largamente utilizado, possui lacônicas balizas postas no Código Eleitoral:

---

<sup>3</sup> Apenas nos últimos meses, tivemos, exempli gratia: Consulta nº 0600233-12.2018.6.00.0000 – “Senador “consulta TSE sobre financiamento coletivo em campanhas” (<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/senador-consulta-tse-sobre-financiamento-coletivo-em-campanhas>); Consulta nº 0604054-58.2017.6.00.0000 – “Cotas de candidatos em partidos são de gênero, e não de sexo, define TSE” (<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/tse-aprova-uso-do-nome-social-de-candidatos-na-urna>); Consulta nº 0601066-64.2017.6.00.0000 – “TSE afirma que militar deve estar afastado no momento do registro de candidatura” (<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Fevereiro/tse-responde-consulta-sobre-elegibilidade-dos-militares>); Consulta nº 0600247-93.2018.6.00.0000 – “TSE confirma que recursos dos fundos Eleitoral e Partidário podem ser utilizados em campanhas” (<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/tse-confirma-que-recursos-dos-fundos-eleitoral-e-partidario-podem-ser-utilizados-em-campanhas>); Consulta nº 0602752-91.2017.6.00.0000 – “Senador no exercício da primeira metade do mandato não pode se reeleger” (<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Abril/senador-no-exercicio-da-primeira-metade-do-mandato-nao-pode-se-reeleger>); Consulta nº 0604137-74.2017.6.00.0000 – “Associações de fato não podem captar doação eleitoral por financiamento coletivo” (<http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI278648,51045-Associacoes+de+fato+nao+podem+captar+doacao+eleitoral+por>); Consulta nº 0600233-12.2018.6.00.0000 – Divulgação da arrecadação de financiamento coletivo por pré-candidatos pode começar dia 15 de maio” (<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/divulgacao-da-arrecadacao-de-financiamento-coletivo-por-pre-candidatos-pode-comecar-dia-15-de-maio>); Consulta nº 0600257-40.2018.6.00.0000 – “Candidato pode utilizar bem próprio gerido por pessoa jurídica em campanha eleitoral” (<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/candidato-pode-utilizar-bem-proprio-gerido-por-pessoa-juridica-em-campanha-eleitoral>); Consulta nº 060025218.2018.6.00.0000 – “Fundo Eleitoral e tempo de rádio e TV devem reservar o mínimo de 30% para candidaturas femininas, afirma TSE” (<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/fundo-eleitoral-e-tempo-de-radio-e-tv-devem-reservar-o-minimo-de-30-para-candidaturas-femininas-afirma-tse>); e Consulta nº 0600-94.2018.6.00.0000 – “Técnicos do TSE defendem rejeitar consulta que pode impactar futuro de Lula e Bolsonaro” (<https://www.jota.info/eleicoes-2018/tecnicos-do-tse-defendem-rejeitar-consulta-que-pode-impactar-futuro-de-lula-e-bolsonaro-24052018>).

Art. 23 – Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior,  
 [...]
 XII – responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição, federal ou órgão nacional de partido político;<sup>4</sup>

Seus requisitos, pois, são bastante singelos e suas admissibilidades são colocadas nos estritos limites do art. 23 da lei: *a contrario sensu*, casos concretos (ou identificáveis como concretos) não obterão resposta da Corte Superior; tampouco autoridades ou órgãos diversos dos citados no inciso XII serão considerados legitimados para sua propositura.

Desse modo, percebemos que, de uma parte, a objetividade normativa confere clareza ao procedimento no que tange à legitimidade ativa e ao conteúdo, mas, de outra, deixa em aberto muitas questões espinhosas sobre as regras processuais aplicáveis às consultas ao Tribunal Superior Eleitoral. Por isso, objetivamos, com o presente trabalho, demonstrar a pertinência das normas do Novo Código de Processo Civil ao tema, a fim de que sejam preservadas a estabilidade das decisões e, por via de consequência, a segurança jurídica de todo o sistema eleitoral.

## 2 O caráter não vinculativo dos precedentes oriundos de consultas

Uma característica do instituto jurídico da consulta, conferida pelo Tribunal Superior Eleitoral e referendada pelo Supremo Tribunal Federal, é a ausência de eficácia vinculante de seus julgamentos, apesar de, por óbvio, constituírem substancial indicativo do posicionamento do Colegiado sobre determinado tópico. José Jairo Gomes (2016, p. 84)

<sup>4</sup> Apesar de sua ampla utilização pelos legitimados e de seu consolidado papel no sistema normativo-institucional da Justiça Eleitoral, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 9/2015, de autoria do Deputado Federal Ricardo Barros (PP/PR), cuja ementa dispõe: “Revoga o inciso XII do art. 23 e o inciso VIII do art. 30 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral)”. (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2015).

esclarece que “ainda que a resposta não tenha caráter vinculante, orienta a ação dos órgãos da Justiça Eleitoral, podendo servir de fundamento para decisões nos planos administrativo e judicial”.<sup>5</sup>

Vejamos precedente que bem reflete tal entendimento:

CONSULTA. PREFEITO REELEITO. AFASTAMENTO. DECISÃO JUDICIAL. TERCEIRO MANDATO. VEDAÇÃO. CONSULTA PREJUDICADA.

1. Prefeito reeleito afastado do mandato por decisão judicial é inelegível para um terceiro período consecutivo, não importando o tempo de exercício no segundo mandato.

2. A função consultiva da Justiça Eleitoral não possui caráter vinculante – já que as respostas são sempre em tese – e visa, apenas, orientar os atores do processo eleitoral.

3. Consulta respondida negativamente (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, 2016a).

A doutrina, de modo geral, acompanha a orientação externada pelo Tribunal Superior Eleitoral, asseverando a característica de observância não obrigatória dos julgados com os quais se respondem às consultas. Por todos, vejamos Frederico Franco Alvim (2012, p. 65):

Presentes os pressupostos acima relacionados, apresenta o tribunal competente a devida resposta, que de nenhuma forma vincula os órgãos da Justiça Eleitoral, os quais podem, à vista de casos concretos – sobretudo se se atenta para sua constante mudança de composição – cambiar de posição. Nesse sentido, no recurso ordinário em Mandado de Segurança nº 21.185, o Supremo Tribunal Federal declarou consistir a consulta em ‘ato normativo em tese, sem efeitos concretos, por se tratar de orientação sem força executiva com referência a situação jurídica de qualquer pessoa em particular’, motivo

<sup>5</sup> Em mesmo sentido, Flávio Cheim Jorge, Ludgero Liberato e Marcelo Abelha Rodrigues (2016, p. 67): “As eventuais respostas proferidas pelo TSE, por óbvio, não constituem fontes primárias do direito e sequer possuem efeitos vinculantes. Todavia, há que se reconhecer que, diante da tessitura conferida pela CF/88 ao TSE, a quem cabe a palavra final em matéria eleitoral, as respostas às consultas devem servir de parâmetro para a adoção de comportamento por todos que atuam perante a Justiça Eleitoral, sobretudo após a manifestação proferida pelo STF no julgamento dos Mandados de Segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604, em 04/10/2007, ocasião em que utilizou a resposta à consulta ao TSE como marco temporal para modulação de efeitos de mudança de entendimento jurisprudencial”.

pelo qual não admite a Corte Suprema mandado de segurança contra o ato em questão.<sup>6</sup>

O autor, inclusive, traz à colação excerto de acórdão da Suprema Corte muito enfático sobre o tema, afastando a possibilidade da utilização do remédio constitucional contra a resposta oferecida pela Corte Eleitoral. A par disso, o Pretório Excelso já teve a oportunidade de, também, negar a possibilidade de ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade contra acórdão do TSE em consulta:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO 1º DO ARTIGO 4º DA INSTRUÇÃO Nº 55, APROVADA PELA RESOLUÇÃO Nº 20.993, DE 26.02.2002, DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. ART. 6º DA LEI Nº 9.504/97. ELEIÇÕES DE 2002. COLIGAÇÃO PARTIDÁRIA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 5º, II E LIV, 16, 17, § 1º, 22, I E 48, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ATO NORMATIVO SECUNDÁRIO. VIOLAÇÃO INDIRETA. IMPOSSIBILIDADE DO CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. Tendo sido o dispositivo impugnado fruto de resposta à consulta regularmente formulada por parlamentares no objetivo de esclarecer o disciplinamento das coligações tal como previsto pela Lei 9.504/97 em seu art. 6º, o objeto da ação consiste, inequivocamente, em ato de interpretação. Saber se esta interpretação excedeu ou não os limites da norma que visava integrar, exigiria, necessariamente, o seu confronto com esta regra, e a Casa tem rechaçado as tentativas de submeter ao controle concentrado o de legalidade do poder regulamentar. Precedentes: ADI nº 2.243, Rel. Min. Marco Aurélio, ADI nº 1.900, Rel. Min. Moreira Alves, ADI nº 147, Rel. Min. Carlos Madeira. Por outro lado, nenhum dispositivo da Constituição Federal se ocupa diretamente de coligações partidárias ou estabelece o âmbito das circunscrições em que se disputam os pleitos eleitorais, exatamente, os dois pontos que levaram à interpretação pelo TSE. Sendo assim, não há como vislumbrar, ofensa

<sup>6</sup> O próprio Tribunal Superior Eleitoral reafirmou a força do precedente mencionado pelo autor: “Mandado de segurança. Ato. Tribunal Superior Eleitoral. Res.-TSE nº 22.585/2007. Resposta. Consulta nº 1.428. Não-cabimento. 1. Conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal (Recurso em Mandado de Segurança nº 21.185/DF, rel. Min. Moreira Alves, de 14.12.1990), a resposta dada a consulta em matéria eleitoral não tem natureza jurisdicional, mas, no caso, é ato normativo em tese, sem efeitos concretos, por se tratar de orientação sem força executiva com referência a situação jurídica de qualquer pessoa em particular. 2. Esta Corte Superior, em casos similares, já assentou que não cabe mandado de segurança contra pronunciamento de Tribunal em sede de consulta. Agravo regimental a que se nega provimento” (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. 2008).

direta a qualquer dos dispositivos constitucionais invocados. Ação direta não conhecida. Decisão por maioria (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2004).

Com a devida e máxima vênia, não podemos concordar com o teor da ementa supratranscrita, sobretudo por três razões muito evidentes:

1. ainda que uma consulta possa “... tratar de orientação sem força executiva com referência a situação jurídica de qualquer pessoa em particular”, uma vez que dela a Corte Superior emane resolução ou instrução, dentro do exercício de seu poder normativo regulamentar, o teor da decisão em consulta adquire feição de norma geral e abstrata, passível, sim, de controle concentrado de sua constitucionalidade;

2. foi justamente a falta de amparo constitucional da chamada “verticalização das coligações”<sup>7</sup> (reconhecida na própria ementa) que, na ocasião, provocou o aforamento do processo objetivo perante o Pretório Excelso, em desdobramento ao conteúdo da lei. Ora, se o ato instrutório/resolucional foi além da legalidade, sem extrair sua *ratio decidendi* do texto constitucional, não poderia o guardião da Constituição<sup>8</sup> furtar-se da análise acerca da adequação constitucional;<sup>9</sup>

<sup>7</sup> A imposição pelo TSE da necessidade de simetria entre as coligações formuladas nacional e regionalmente, por meio da Resolução-TSE nº 20.993/2002, foi objeto de muitas discussões nos campos político e jurídico, uma vez que, sem embargo de dúvida, consistiu em inovação da Corte Superior no âmbito normativo das eleições. Mesmo tendo sido aprovada em 26.2.2002, foi aplicada nas Eleições Gerais do mesmo ano. E, ainda que o Congresso Nacional tenha tentado sustar sua vigência para as eleições gerais de 2006, por meio do art. 2º da Emenda Constitucional nº 52/2006 (“Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se às eleições que ocorrerão no ano de 2002”), o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 3.685, julgou tal disposição inconstitucional em face do art. 16 da Constituição, postergando sua vigência somente para as eleições gerais de 2010.

<sup>8</sup> Art. 102, I, da Constituição.

<sup>9</sup> Hodiernamente, a doutrina reconhece, expressamente, que resoluções do TSE extraíam diretamente da Constituição suas textualidades. Ou seja, temos atos normativos secundários que não são meros regulamentos de lei, sequer nela se baseando. Flávio Cheim Jorge, Ludgero Liberato e Marcelo Abelha Rodrigues (2017, p. 65) afirmam: “Deve-se ressaltar, porém, que o STF tem tolerado resoluções autônomas quando estas retiram seu fundamento diretamente da CF/88 ou quando consubstanciam

3. negar-se, peremptoriamente, a revisibilidade judicial de entendimento emanado em consulta em matéria eleitoral é, em última análise, negar-se o acesso à jurisdição (art. 5º, XXXV, da Constituição).<sup>10</sup>

O Ministro Carlos Bastide Horbach (2016, p. 370) faz uma muito sensata crítica à ausência de observância obrigatória dos julgados do TSE em consulta:

Outro aspecto que evidencia uma quebra da segurança jurídica, especialmente no que diz com a previsibilidade e com a proteção da confiança, das expectativas legítimas, é a relacionada ao caráter não vinculante das respostas dadas às consultas no âmbito do próprio Tribunal Superior Eleitoral.

Ainda que a Corte tenha respondido uma questão em abstrato e em tese sobre determinada matéria, no exercício de sua função consultiva, nada lhe impõe seguir esse mesmo entendimento quando do exercício das funções jurisdicional ou administrativa; numa evidente dissociação de identidades, que se ignoram mutuamente.

Ou seja, mesmo que alguém tenha formulado a consulta e que o Tribunal tenha respondido em tese de um determinado modo, nada impede que, chamado a apreciar a mesma matéria ao julgar processo administrativo ou judicial, altere seu posicionamento inicial.

A pertinência da crítica do Ministro é inarredável: ainda que possamos, facilmente, admitir que, por vezes, o caso concreto apreciado exija, por suas peculiaridades, o afastamento de entendimento abstratamente consolidado, isso não pode ser utilizado em desfavor dos jurisdicionados de forma geral, genérica e irrestrita. Observadas as devidas proporções, seria como se um tribunal, ao julgar um incidente de arguição de inconstitucionalidade (arts. 948 a 950 do Código de Processo Civil,

---

entendimentos já manifestados pelo STF". Por isso, afirmar que uma resolução, por ser oriunda de uma consulta, é mero ato interpretativo e impassível de controle por ação direta de inconstitucionalidade parece-nos algo contrassensual: uma decisão da Corte Superior, ao adquirir caráter resolucional, torna-se, automática e inequivocamente, um ato normativo geral e abstrato.

<sup>10</sup> Veja-se que, no presente texto, tanto o controle concreto do julgamento de consulta (recurso em mandado de segurança) quanto o controle concentrado de constitucionalidade do juízo dela emanado (ação direta de inconstitucionalidade) foram considerados incabíveis pelo STF.

de 2015), afirmasse que tal julgamento não vincularia seus membros em julgamentos futuros.<sup>11</sup>

### 3 O papel uniformizador das respostas proferidas pelo TSE às consultas

Ainda que a não vinculação do próprio Tribunal Superior Eleitoral às respostas por si exaradas esteja assentada no sistema jurídico-institucional, é irrefutável a afirmação de que as consultas possuem ampla utilidade na esfera eleitoral. Elas constituem verdadeiro atalho por meio do qual os legitimados podem, *per saltum*, obter as sinalizações do TSE sobre diversos temas de alta significação para as disputas políticas, beneficiando a todos os protagonistas do processo eleitoral (candidatos, partidos políticos, advogados, magistrados, agentes ministeriais, eleitores, jornalistas, analistas políticos, etc.). O Tribunal exerce, pois, autorizado pelo Código Eleitoral, papel “moderador” dos julgamentos vindouros das instâncias ordinárias da Justiça Eleitoral,

---

<sup>11</sup> O efeito não vinculante das respostas às consultas, inclusive, é a motivação principal do Projeto de Lei nº 9/2015, originário da Câmara dos Deputados: “As respostas a tais consultas não vinculam as instâncias inferiores, nem o próprio órgão respondente. Têm caráter meramente administrativo e servem apenas como orientação sobre a interpretação de situações hipotéticas em face dos textos legais. Refletem o entendimento dos membros das Cortes Eleitorais em determinado momento, uma vez que a composição daqueles Colegiados tem grande rotatividade, em razão da duração dos mandatos de seus integrantes (dois anos, com possibilidade de recondução por igual período). A despeito de seu caráter não-vinculante, consideramos que esse instituto, em nosso ordenamento infraconstitucional, não constitui fator positivo para a evolução da jurisprudência em matéria eleitoral. Ao contrário, não deixa de ser um ‘engessamento’ do direito pretoriano, pois a aplicação da lei aos casos concretos é que deve gerar o aperfeiçoamento da legislação. Ao interpretar, em tese, situações próprias do Direito Eleitoral, nossos Tribunais, na prática, substituem-se ao legislador federal, induzindo as outras instâncias a dar aos textos legais aplicação uniforme, que, muitas vezes, se distancia da *ratio legis* que os informou. Diferente é a hipótese das súmulas da jurisprudência dominante nos Tribunais, pois que se trata de reiteração de entendimentos em face de casos concretos. Embora não vinculantes, servem elas para orientar outras instâncias de decisão na atividade precípua do Poder Judiciário, que é a efetiva aplicação da lei. Ademais, deve-se considerar que a função administrativa que tradicionalmente foi conferida à Justiça Eleitoral – a de baixar resoluções para a fiel aplicação da legislação específica – torna despicienda sua competência para responder a consultas em tese” (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2015).

contribuindo para a uniformização da jurisprudência dos 27 Tribunais Regionais Eleitorais e dos juízes eleitorais respectivos.<sup>12</sup> Nas precisas palavras de José Jairo Gomes (2016, p. 83), “previnem-se, com efeito, litígios que poderiam afetar a regularidade e a legitimidade do pleito”.

E é neste ponto que entra o Novo Código de Processo Civil, que assim ordena:

Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

No dispositivo seguinte, o caderno processual é claríssimo em relação à compulsória observância de todo e qualquer tribunal em relação ao que foi decidido por sua composição plenária:

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

[...]

V – a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

Lembremos, pois, que o TSE, dada sua conformação constitucional, possui apenas duas espécies de órgão julgador: os relatores e o Plenário. Por isso, se a resposta a consultas é fruto de um julgamento *full bench*, nos exatos termos do art. 927, V, do Código de Processo Civil de 2015, por que ela não seria vinculante ao próprio colegiado?

Desse modo, devemos salientar os precisos ensinamentos de Marcos Ramayana (2016, p. 1204):

Nesse rumo, a consulta passa a ter uma natureza vinculativa, considerando que é espécie de súmula e representa a posição jurisprudencial dos Tribunais Eleitorais, até porque o § 3º do art. 927 do NCPC faz expressa referência à alteração jurisprudencial dos tribunais superiores, o que inclui o Tribunal Superior Eleitoral.

<sup>12</sup> Externando essa lição, Frederico FrancoAlvim (2012, p. 66): “Em todo caso, as consultas constituem instrumento de inegável importância no cenário eleitoral, contribuindo na prevenção de contendas e na uniformização da jurisprudência, ademais de dotar de maior transparência o processo eletivo, com a revelação desprendida e antecipada do posicionamento do Judiciário Eleitoral a respeito de determinadas regras do jogo”.

Nessa inovadora perspectiva processual em que a jurisprudência assume um papel de fonte primária efetiva, as recomendações firmadas no âmbito das Consultas Eleitorais ganham um perfil mais estável de precedentes que devem ser observados pelos aplicadores do Direito, o que na prática forense já vem sendo adotado, considerando que a consulta é fonte do Direito Eleitoral.

É muito interessante notar que um primeiro passo foi dado pelo legislador, quase acidentalmente, no sentido de que haja o mínimo de eficácia vinculante nas respostas proferidas pelo TSE às consultas: os consulentes, a partir da edição da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, estão albergados pela observância obrigatória em relação a si, de modo a ser-lhes assegurada desejável segurança jurídica.

Vejamos a nova redação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942):

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018).

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018).

Revela-se evidente o intuito legislativo em garantir o direito do administrado perante a administração pública, não em relação ao Poder Judiciário, como se pode depreender da exposição de motivos do PLS nº 349/2015, de iniciativa do Senador Antônio Anastasia (do qual resultou a citada Lei).<sup>13</sup> No entanto, é verdade que alguns autores consideram o

---

<sup>13</sup> A proposta legislativa assim destaca: “Como fruto da consolidação da democracia e da crescente institucionalização do Poder Público, o Brasil desenvolveu, com o passar dos anos, ampla legislação administrativa que regula o funcionamento, a atuação dos mais diversos órgãos do Estado, bem como viabiliza o controle externo e interno do seu desempenho. Ocorre que, quanto mais se avança na produção dessa legislação, mais se retrocede em termos de segurança jurídica. O aumento de regras sobre processos e controle da administração tem provocado aumento da incerteza e da imprevisibilidade e esse efeito deletério pode colocar em risco os ganhos de estabilidade institucional. Em razão disso, os professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto elaboraram projeto de lei, que ora é acolhido, fruto de projetos de pesquisa mais amplos desenvolvidos por pesquisadores da Sociedade Brasileira de Direito Público em

procedimento do art. 23, XII, do Código Eleitoral como pertencente à atuação administrativa da Corte Eleitoral, entendimento sobre o qual, com a devida vênia, divergimos por completo.

De todo modo, destacamos que o Ministro Luiz Fux, no tempo em que era presidente do colegiado, na Consulta nº 0600244-41.2018.6.00.0000, que tramitou no TSE, admitiu, expressamente, a aplicabilidade do dispositivo às consultas em matéria eleitoral.<sup>14</sup>

É um primeiro e importante passo. Porém, ainda precisamos evoluir no sentido da eficácia vinculante dos precedentes oriundos de consultas, agregando-lhes esse efeito, conferido pelo Código de Processo Civil de 2015 às decisões do Plenário do Tribunal Superior.

---

parceria com a Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. O resultado desse trabalho foi publicado na obra 'Contratações Públicas e Seu Controle', pela Editora Malheiros, ano 2013. O que inspira a proposta é justamente a percepção de que os desafios da ação do Poder Público demandam que a atividade de regulamentação e aplicação das leis seja submetida a novas balizas interpretativas, processuais e de controle, a serem seguidas pela administração pública federal, estadual e municipal. A ideia é incluir na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei 4.657/1942) disposições para elevar os níveis de segurança jurídica e de eficiência na criação e aplicação do direito público" (BRASIL. Senado Federal, 2015).

<sup>14</sup> "EMENTA: CONSULTA. ASSUNTOS SEMELHANTES. REUNIÃO DE PROCESSOS. ART. 30, § ÚNICO, DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO. REDISTRIBUIÇÃO. Trata-se de dúvida suscitada pelo Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto quanto à conveniência de reunião de duas Consultas e uma Petição em trâmite no Tribunal Superior Eleitoral, tendo em conta versarem sobre o mesmo tema. Informa Sua Excelência que, além da presente consulta, 'sobre o mesmo assunto, qual seja, o autofinanciamento eleitoral, há em trâmite neste Tribunal Superior a Petição nº 0600157-85, de relatoria do e. Ministro Presidente, Luiz Fux, distribuída em 15.2.2018, e a Consulta nº 0604119-53, de relatoria do e. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, distribuída em 24.10.2017' (ID 204848). É o breve relatório. Decido. *Ab initio*, verifico que a controvérsia travada nos aludidos autos refere-se à possibilidade de autofinanciamento de campanhas eleitorais. Como é de todos sabido, o novel art. 30, § único, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro estabeleceu o caráter vinculante das respostas dadas a consultas em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão. Assim, considerando-se a necessidade de aumentar a segurança jurídica nas respostas às consultas, bem como para evitar a prolação de decisões conflitantes ou contraditórias, devem ser reunidos sob a mesma relatoria os processos de mesma classe. *Ex positis*, redistribuam-se os presentes autos à relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, relator da Consulta nº 0604119-53/DF. Publique-se. Brasília, 17 de maio de 2018. Ministro LUIZ FUX Presidente" (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, 2018.).

## 4 Da pertinência do *amicus curiae* ao procedimento de consulta

O Código de Processo Civil de 2015 trouxe, sob variados aspectos, mais que inovações às regras do Direito Processual; ele também impõe aos operadores do Direito novo modo de pensar a jurisdição e o proceder dos atores da relação processual. Dentre outros temas, o novo diploma faz requalificação do instituto do *amicus curiae* no ordenamento jurídico brasileiro: de exceção, apenas pontualmente aplicável, ele passa a ser uma possibilidade ordinária de atuação de terceiros em uma causa.

Não se desconhece a vedação contida no art. 5º da Resolução-TSE nº 23.478/2016 (não se aplica aos feitos eleitorais o instituto do *Amicus Curiae* de que trata o art. 138 da Lei nº 13.105/2015). Contudo, o próprio Plenário do TSE, ao editar o ato normativo regulamentar, fez a reserva de que a aplicabilidade do instituto deveria ser analisada em momento posterior, quando o Tribunal fosse provocado em casos concretos.<sup>15</sup> Portanto, é bastante possível que a vedação, sobre a qual discordamos, sobretudo em relação às consultas, fatalmente, venha a ser mitigada, ou até mesmo eliminada em futuro próximo.

Por isso, vejamos, na parte que interessa ao presente trabalho, o que dispõe o *Codex*:

---

<sup>15</sup> Em seu voto no Processo Administrativo nº 84-36.2016.6.00.0000/DF, o Ministro José Antonio Dias Toffoli assim se manifestou em relação ao amigo da Corte: “Prossigo destacando importantes temas acrescidos no Novo Código de Processo Civil, os quais, embora palpantes, não foram disciplinados na presente minuta, optando-se por reservar à discussão futura e amadurecida no âmbito da Justiça Eleitoral a definição da matéria. É o caso, por exemplo, do incidente de resolução de demandas repetitivas e da figura do *amicus curiae*, disciplinados, respectivamente, nos arts. 138 e 976 e seguintes do Novo Código de Processo Civil e inspirados nos princípios da celeridade, isonomia e segurança jurídica, bem como na participação ativa da sociedade em questões de grande repercussão social. A sua incidência no âmbito da Justiça Eleitoral merece ser examinada oportunamente, a partir da análise de casos concretos submetidos a este Tribunal” (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, 2016b).

Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

Fredie Didier Júnior (2016, v. 1, p. 530) é enfático em relação ao amplo cabimento da intervenção:

A intervenção do *amicus curiae* passou a ser possível em qualquer processo, desde que se trate de causa relevante, ou com tema muito específico ou que tenha repercussão social (art. 138, caput, CPC). Esses pressupostos objetivos são alternativos. Generalizou-se a intervenção do *amicus curiae*.

O *amicus curiae* pode ser pessoa natural, pessoa jurídica ou órgão ou entidade especializado. A opção legislativa é clara: ampliar o rol de entes aptos a ser *amicus curiae*.<sup>16</sup>

Como podemos perceber, duas das hipóteses de aplicação do instituto enquadram-se exatamente no contexto das consultas ao TSE: causas relevantes e de repercussão social.

De modo geral, os processos de consulta dizem respeito a temas controversos em Direito Eleitoral, sobre os quais pairam dúvidas sobre conceito, aplicabilidade, vigência, etc. Até mesmo o preenchimento de lacunas do sistema e decisões político-jurídicas são objetos de deliberação em suas respostas. Portanto:

a) ao versarem sobre matéria eleitoral, ou seja, tratarem de questões sensíveis como direitos políticos, sufrágio, processo eleitoral, Estado

<sup>16</sup> Eduardo Talamini (2016) confirma o amplo cabimento do instituto de forma irrestrita: “A atuação do *amicus curiae*, dada sua limitada esfera de poderes (e, conseqüentemente, sua restrita interferência procedimental), é cabível inclusive em procedimentos especiais regulados por leis esparsas em que se veda genericamente a intervenção de terceiros”. Ele, no mesmo artigo, também confirma o caráter alternativo das hipóteses de incidência: “São duas as balizas: por um lado a especialidade da matéria, o seu grau de complexidade; por outro, a importância da causa, que deve ir além do interesse das partes, i.e., sua transcendência, repercussão transindividual ou institucional. São requisitos alternativos (‘ou’), não necessariamente cumulativos: tanto a sofisticação da causa quanto sua importância ultra partes (i.e., que vá além das partes) pode autorizar, por si só, a intervenção”.

Democrático de Direito, etc., as consultas adquirem, inequivocamente, o *status* de causas relevantes;

b) ao decidirem tais questões sensíveis, as respostas poderão ditar sobre o conteúdo e sobre a forma do exercício de direitos fundamentais (capacidades eleitorais ativa e passiva) de mais de 140 milhões de eleitores e de milhares de candidatos, além de pautarem entendimentos de 27 Tribunais Regionais Eleitorais e dos respectivos juízes eleitorais vinculados, isto é, têm alta repercussão social.

Diante da importância já incorporada nas respostas às consultas formuladas pelo TSE, as quais já detém, ainda que sem caráter obrigatório, relevância e repercussão social intensas, mais justificada ainda seria a intervenção de *amicus curiae* em tais procedimentos caso a eficácia vinculante dos precedentes formulados venha a se tornar realidade. Seu auxílio, prestado aos ministros do TSE, poderá proporcionar substanciais incrementos na argumentação e no conhecimento das causas julgadas em tese.

Eduardo Talamini (2016) expõe com muita propriedade os benefícios da atuação do amigo da Corte:

A participação do *amicus curiae*, com o fornecimento de subsídios ao julgador, contribui para o incremento de qualidade das decisões judiciais. Amplia-se a possibilidade de obtenção de decisões mais justas – e, portanto, mais consentâneas com a garantia da plenitude da tutela jurisdicional (art. 5º, XXXV, da CF/1988). Por outro lado, sobretudo nos processos de cunho precipuamente objetivo (ações diretas de controle de constitucionalidade; mecanismos de resolução de questões repetitivas etc.), a admissão do *amicus* é um dos modos de ampliação e qualificação do contraditório (art. 5º, LV, da CF/1988).

Salientamos que, nesse tom, a participação de pessoas físicas ou jurídicas que possam enriquecer a fundamentação das respostas às consultas adquire ainda maior adequação quando lembramos que, em tais procedimentos, inexistente parte adversa. Traduzindo: não há contraditório instaurado.

Portanto, pensamos ser o instituto jurídico do *amicus curiae*, além de evidentemente compatível, extremamente pertinente aos processos de consulta aforados no TSE.

## 5 A consulta como instrumento de segurança jurídica

Como visto anteriormente, o Novo Código de Processo Civil, em seus arts. 926, *caput*, e 927, V, positivou, em nosso ordenamento, imperativo que caminha no sentido da uniformidade dos entendimentos judiciais. Aproxima-se, inclusive, de instituto típico do direito anglo-saxão: o *stare decisis*. A estabilização das decisões judiciais e a segurança jurídica nela subjacente revelam-se absolutamente compatíveis e, além disso, desejáveis ao instituto jurídico da consulta.

O Ministro Carlos Bastide Horbach (2016, p. 362) é cirúrgico em relação à necessidade da primazia da segurança jurídica na seara eleitoral:

Já na sua vertente pública, na qual se insere o direito eleitoral, o princípio da segurança jurídica pode ser assim formulado: o cidadão deve poder confiar em que a seus atos ou às decisões públicas incidentes sobre seus direitos, posições jurídicas e relações, praticados ou tomadas de acordo com as normas jurídicas vigentes ligam-se os efeitos jurídicos duradouros, previstos ou calculados com base nessas normas.

[...]

Mesmo assim, sendo um aspecto dos mais relevantes do Estado de Direito, a definição de segurança jurídica é bastante complexa, como registra Canotilho. Além de suas relações com a proteção da confiança – a *Vertrauensschutz* dos alemães –, duas ideias informam tal princípio. Em primeiro lugar, a estabilidade, que impede a modificação arbitrária das decisões estatais. Depois, a previsibilidade, que proporciona aos cidadãos certeza em relação aos atos normativos.

O presente trabalho trata justamente desse intento: conferindo-se efeito vinculante às teses jurídicas firmadas em consultas, a estabilização das decisões levará à previsibilidade dos futuros julgamentos em todas as instâncias da Justiça Eleitoral, o que desenvolverá a confiança dos jurisdicionados (eleitores, candidatos, partidos políticos, agentes públicos,

etc.) no sistema normativo político-eleitoral, de modo a assentar a segurança jurídica como principal característica do procedimento de consulta.

Então, podemos afirmar que, dentre os julgamentos de competência do TSE, aqueles que possuem maior vocação à fixação de teses jurídicas, ou seja, entendimentos consolidados, cuja aplicabilidade deve se estender a todos os casos passíveis de sua incidência, são exatamente as respostas às consultas.

Ademais, como se pode facilmente perceber, as consultas ao TSE possuem inúmeras familiaridades com os processos de controle concentrado de constitucionalidade: são julgamentos em tese; emanam seus efeitos para além dos autos; contam somente com o polo ativo da ação; possuem legitimação ativa prevista em *numerus clausus*; não há contraditório; possuem relevância e repercussão social; são compatíveis com a intervenção de *amicus curiae*, etc.

Desse modo, ao se incutir eficácia *erga omnes* às respostas do TSE em procedimentos de consulta, o resultado será a aplicação prática do princípio da segurança jurídica, o qual assegurará, também, a incidência do princípio da isonomia. E vice-versa.

## 6 Considerações finais

Ao final deste artigo, podemos depreender que dotar as respostas às consultas, exaradas pelo Tribunal Superior Eleitoral, de efeito vinculante pode trazer inúmeros benefícios ao sistema jurídico-processual especializado, pois elas são, hoje, verdadeira fonte do Direito Eleitoral.

Por isso, conferir-lhes observância obrigatória é um passo decisivo no sentido da prevalência da segurança jurídica, uma vez que as teses são abstratamente firmadas e podem, inequivocamente, ter seus espectros de incidência alargados a todos os casos ou hipóteses semelhantes. A confiança na atuação estatal é indispensável à legitimação do Estado

Democrático de Direito, sendo a segurança jurídica um de seus ideais mais caros, conforme a lição de Marilda De Paula Silveira (2016).<sup>17</sup>

Salientamos, ainda, que a necessidade de que seja adotada a eficácia vinculante em tais casos reveste-se de ainda maior importância ao percebermos que, na prática, muitas vezes as consultas já detêm tal prerrogativa. Apenas a título de exemplo, tomamos a Consulta nº 14-28, julgada em 6 de setembro de 2007, cuja resposta deu azo à Resolução-TSE nº 22.585/2007. Vejamos sua ementa:

Partido político. Contribuições pecuniárias. Prestação por titulares de cargos demissíveis *ad nutum* da administração direta ou indireta. Impossibilidade, desde que se trate de autoridade. Resposta à consulta, nesses termos. Não é permitido aos partidos políticos receberem doações ou contribuições de titulares de cargos demissíveis *ad nutum* da administração direta ou indireta, desde que tenham a condição de autoridades (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, 2007).

Agora, é importante demonstrar que julgados bastante posteriores do próprio Tribunal Superior Eleitoral, cerca de dez anos à frente e, portanto, em composição plenária totalmente diversa, nos quais a Consulta nº 14-28 ou a Resolução-TSE nº 22.585/2007 são tidas, na prática, como precedentes obrigatórios:

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. DIRETÓRIO ESTADUAL. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2013. DESAPROVAÇÃO. SUSPENSÃO DE QUOTAS.

[...]

3. Dessa forma, o entendimento do Tribunal de origem está em consonância com a jurisprudência desta Corte no sentido de que ‘não é permitido aos partidos políticos receberem doações ou contribuições de titulares de cargos

<sup>17</sup> “A segurança jurídica representa uma das ideias mais caras ao Estado de Direito. A busca por segurança constitui uma das razões que motivam o processo de reformulação do Estado, e não há dúvidas de que a concretização desse princípio é central para o fortalecimento da legitimidade das próprias ações estatais. Diga-se de passagem, em todas as mudanças de paradigma testemunhadas em relação ao Estado de Direito é possível identificar-se uma crise de legitimidade latente. A confiança dos cidadãos para com as instituições e para com a atuação do Estado é um dos grandes desafios de legitimação do Estado Democrático de Direito na atualidade, daí a importância de se definir o conteúdo da segurança jurídica e a extensão desse princípio” (SILVEIRA, 2016, p. 356).

demissíveis ad nutum da administração direta ou indireta, desde que tenham a condição de autoridades'. (Cta. 1.428, rel. Min. José Delgado, red. para o acórdão Min. Antonio Cezar Peluso, DJe de 16.10.2007).

[...]

Agravos regimentais a que se nega provimento (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, 2017a).

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2012. DESAPROVAÇÃO PELO TRE DO RIO GRANDE DO SUL. CONSTATAÇÃO DE FALHAS. APLICAÇÃO IRREGULAR. RECURSOS. FUNDO PARTIDÁRIO. ART. 44, INCISO V E § 5º, DA LEI 9.096/95. RECEBIMENTO DE RECURSOS DE FONTE VEDADA. CHEFE DE GABINETE. ACÓRDÃO REGIONAL EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO TSE. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

[...]

3. Nos termos da Res.-TSE 22.585/2007, é vedado aos Partidos Políticos o recebimento de doação efetuada por detentor de cargo de chefia e direção, por se enquadrar no conceito de autoridade previsto no art. 31, inciso II, da Lei 9.096/95 (AgR-REspe 452-80/BA, Rel. Min. GILMAR FERREIRA MENDES, DJe 16.3.2016).

4. Agravo Regimental desprovido (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, 2017b).

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2012. DESAPROVAÇÃO.

[...]

2. 'Não é permitido aos partidos políticos receberem doações ou contribuições de titulares de cargos demissíveis ad nutum da administração direta ou indireta, desde que tenham a condição de autoridades' (Cta nº 14-28, rel. Min. José Delgado, redator para o acórdão Min. Cezar Peluso, DJ de 16.10.2007).

[...]

Agravo regimental desprovido (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, 2016c).

Ou seja, houve verdadeiro *leading case* impositivo: ao conferir o alcance da expressão “autoridade” (art. 31, II, da Lei nº 9.096/95), por meio de resposta a uma consulta, a Corte Eleitoral deu contornos definidores de sua abrangência, de forma geral e abstrata, a todos os partidos políticos do Brasil e aos demais possíveis destinatários da norma. Tal entendimento, cujo teor é colacionado pelos julgados posteriores como pacífico e impassível de discussão, fundamentou, como demonstrado, inúmeros acórdãos do próprio TSE. Além dele, também os 27 Tribunais Regionais Eleitorais e os juízos eleitorais seguiram-lhe o entendimento. Contudo, se

considerarmos a posição do STF, já citada na segunda parte deste artigo, não há remédio jurídico-processual para contestar tal *decisum*.

Em nossa modesta opinião, dotadas ou não de efeito vinculante, as respostas às consultas devem ser passíveis de controle jurisdicional pela Suprema Corte, sob pena de infração ao princípio da inafastabilidade da apreciação judicial (art. 5º, XXXV, da Constituição). Portanto, elas sempre ensejariam o cabimento de recurso extraordinário, tratando-se de consulta, ou de ação direta de inconstitucionalidade, quando da consulta resultar a edição de resolução.

Ora, se as consultas à Corte Superior, como visto, já possuem, no mais das vezes, repercussão extra-autos, orientando partes interessadas em seus *modus operandi* em relação à legislação eleitoral e sendo fixadas como precedentes para o próprio Tribunal, ou mesmo servindo como ato normativo secundário de referência (resolução), é mister que tal característica seja expressamente adotada e claramente observada. O que se vê, atualmente, é a consideração aleatória da força persuasiva de respostas às consultas. Em determinadas ocasiões, são precedentes inafastáveis; em outras, mero ato interpretativo, sem interferência na esfera jurídica de ninguém.

É preciso, pois, termos em mente que o exercício da competência – fixada no art. 23, XII, do Código Eleitoral – pelo TSE, demanda, incontinenti, a superação do atual posicionamento dos Tribunais Superiores e a adoção do efeito vinculante aos seus julgados, de modo a preservar ao máximo a boa-fé dos jurisdicionados. Observa o Ministro Carlos Bastide Horbach (2016, pp. 373-374):

[...] há de se ter a consciência, no exercício dos poderes ainda hoje cometidos à Justiça Eleitoral, de que a produção de normas e a resposta a consultas são atividades que projetam nos jurisdicionados expectativas legítimas de posicionamento por parte do Tribunal; expectativas essas que não podem ser frustradas, sob pena de amesquinamento dos mais elementares princípios do Estado de Direito.

Portanto, o incremento da segurança jurídica no processo eleitoral, por meio da eficácia vinculante das respostas às consultas em matéria eleitoral, depende, primeiramente, da revisão de posicionamento por parte do Tribunal Superior Eleitoral e, posteriormente, do beneplácito do Supremo Tribunal Federal a esta mudança de paradigma.

## Referências

ALVIM, Frederico Franco. *Manual de direito eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 9/2015*. Revoga o inciso XII do art. 23 e o inciso VIII do art. 30 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral). Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=0BB05BDBA0FB0B0ED8360BD42CED9017.proposicoesWebExterno2?codteor=1296687&filename=PL+9/2015](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0BB05BDBA0FB0B0ED8360BD42CED9017.proposicoesWebExterno2?codteor=1296687&filename=PL+9/2015)>. Acesso em: 23 maio 2018.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 349/2015*. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Relator Senador Antônio Anastasia. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=2919883&disposition=inline>>. Acesso em: 29 maio 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 2626*. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Parágrafo 1º do artigo 4º da Instrução nº 55, aprovada pela Resolução nº 20.993, de 26.02.2002, do Tribunal Superior Eleitoral. Relator Ministro Sydney Sanches. Relatora p/ Acórdão Ministra Ellen Gracie. Tribunal Pleno. Brasília/DF, 18 abr. 2004. *Diário de Justiça*, 5 mar. 2004, p. 13. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 15 maio 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo de Instrumento nº 61-76*. Agravo Regimental. Agravo de Instrumento. Prestação de Contas.

Diretório Estadual. Exercício Financeiro de 2013. Desaprovação. Suspensão de quotas. Tribunal Pleno. Relator Ministro Admar Gonzaga. Brasília/DF, 17 out. 2017. Publicado no Diário de Justiça Eletrônico, t. 233, 01 dez. 2017, p. 84-85. Disponível em: <www.tse.jus.br>. Acesso em: 31 maio 2018.

*Agravo de Instrumento nº 74-12*. Prestação de Contas de Partido Político. Exercício Financeiro de 2012. Desaprovação. Tribunal Pleno. Relator Ministro Henrique Neves da Silva. Brasília/DF, 27 set. 2016. Publicado no Diário de Justiça Eletrônico, 04 out. 2016, p. 148-149. Disponível em: <www.tse.jus.br>. Acesso em: 31 maio 2018.

*Consulta nº 0600244-41.2018.6.00.0000*. Consulta. Assuntos semelhantes. Reunião de processos. Art. 30, § único, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Redistribuição. Presidência. Prolator Ministro Luiz Fux. Brasília/DF, 17 maio 2018. Disponível em <www.tse.jus.br> (plataforma PJe). Acesso em: 24 maio 2018.

*Consulta nº 1428*. Partido político. Contribuições pecuniárias. Prestação por titulares de cargos demissíveis ad nutum da administração direta ou indireta. Impossibilidade, desde que se trate de autoridade. Tribunal Pleno. Relator Ministro José Delgado. Redator para o acórdão Ministro Cezar Peluso. Brasília/DF, 06 set. 2007. Publicado no *Diário de Justiça* de 16 out. 2007, p. 172. Disponível em: <www.tse.jus.br>. Acesso em: 28 maio 2018.

*Consulta nº 23854*. Consulta. Prefeito Reeleito. Afastamento. Decisão Judicial. Terceiro Mandato. Vedação. Consulta Prejudicada. Tribunal Pleno. Relatora Ministra Luciana Christina Guimarães Lóssio. Brasília/DF, 01 jul. 2016. *Diário de Justiça Eletrônico* 2 ago. 2016, t. 148, p. 194-195. Disponível em: <www.tse.jus.br>. Acesso em: 15 maio 2018.

*Mandado de Segurança nº 37-10*. Mandado de segurança. Ato. Tribunal Superior Eleitoral. Res.-TSE nº 22.585/2007. Resposta. Consulta nº 1.428. Não-cabimento. Tribunal Pleno. Relator Ministro Carlos Eduardo Caputo Bastos. Brasília/DF, 24 abr. 2018. Publicado no *Diário de Justiça*, 16 jun. 2008, p. 27. Disponível em: <www.tse.jus.br>. Acesso em: 31 maio 2018.

*Processo Administrativo nº 84-36.2016.6.00.0000*. Estabelece diretrizes gerais para a aplicação da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, Novo Código de Processo Civil, no âmbito da Justiça Eleitoral. Tribunal Pleno. Brasília/DF, 10 maio 2016. *Diário de Justiça Eletrônico*, 16 jun. 2016. Disponível em: <[www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)>. Acesso em: 31 maio 2018.

*Recurso Especial Eleitoral nº 63-80*. Agravo Regimental em Recurso Especial. Prestação de Contas de Partido Político. Exercício Financeiro de 2012. Desaprovação pelo TRE do Rio Grande Do Sul. Tribunal Pleno. Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Publicado no *Diário de Justiça Eletrônico*, t. 126, 30 jun. 2017, p. 96. Disponível em: <[www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)>. Acesso em: 31 maio 2018.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. *Curso de direito processual civil*. 18. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. v. 1.

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

HORBACH, Carlos Bastide. O poder normativo do TSE e a segurança jurídica. In: CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de; FERREIRA, Telson Luís Cavalcante (Coord.). *Direito eleitoral: aspectos materiais e processuais*. São Paulo: Migalhas, 2016. p. 357-374.

JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Curso de direito eleitoral*. Salvador: JusPodivm, 2016.

*Curso de direito eleitoral*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral*. 15. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2016.

SILVEIRA, Marilda de Paula. Modificação da jurisprudência e segurança jurídica: o julgamento da LC 135/10 e uma pretensão de *distinguishing*. In: CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de; FERREIRA, Telson Luís Cavalcante (Coord.). *Direito eleitoral: aspectos materiais e processuais*. São Paulo: Migalhas, 2016. p. 345-356.

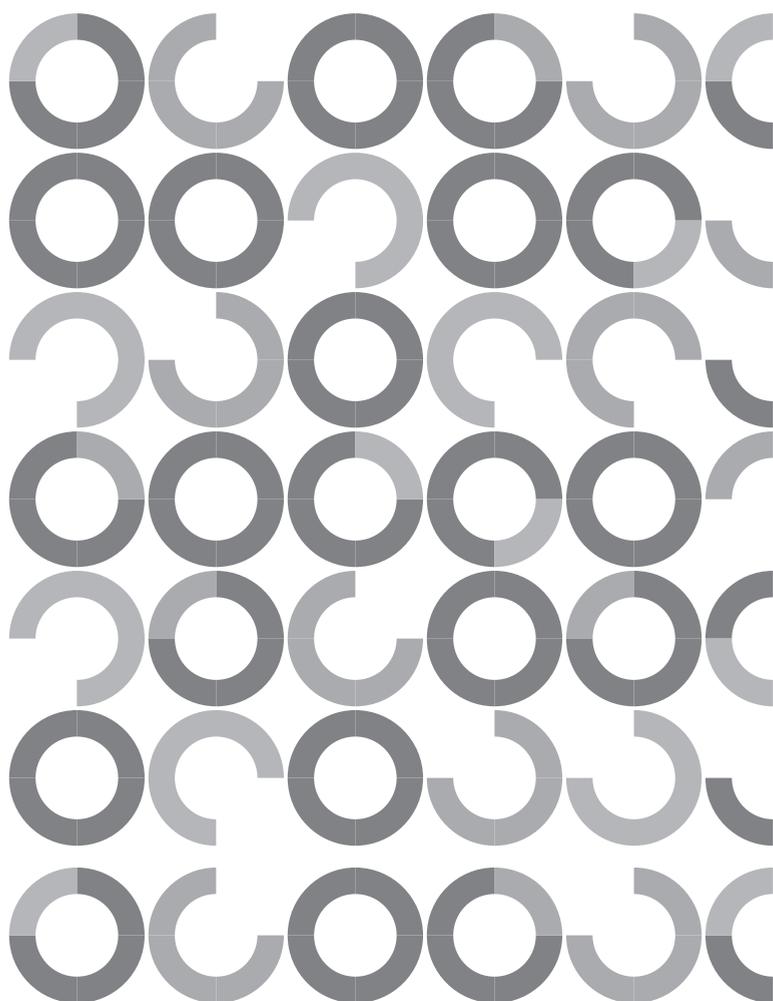
TALAMINI, Eduardo. *Amicus curiae no CPC/15. Migalhas*, 01 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI234923,71043-Amicus+curiae+no+CPC15>>. Acesso em: 23 maio 2018.

ESTUDOS ELEITORAIS

LIDERANÇA REGIONAL IMPORTA NAS VOTAÇÕES  
PARA PRESIDENTE DO BRASIL?

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ

EMERSON URIZZI CERVI





# LIDERANÇA REGIONAL IMPORTA NAS VOTAÇÕES PARA PRESIDENTE DO BRASIL?<sup>1</sup>

## REGIONAL LEADERSHIP MATTERS IN THE VOTES FOR PRESIDENT OF BRAZIL?

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ<sup>2</sup>

EMERSON URIZZI CERVI<sup>3</sup>

### RESUMO

O artigo aborda a relação entre lideranças regionais, nacionais e o papel dos partidos políticos nas eleições para presidente. O objeto é o conjunto de seis eleições nacionais no Brasil entre 1994 e 2014. No país, as eleições para a Presidência da República são concomitantes às dos cargos regionais de governador, senador, deputado federal e deputado estadual/distrital. A pergunta de pesquisa é: existe alguma relação entre o bom desempenho eleitoral de líderes regionais e o desempenho do candidato a presidente do mesmo partido? A hipótese levantada é: se há relação entre votos de líderes regionais e nacionais, ocorre fortalecimento dos partidos políticos, ao menos de maneira indireta. E, se houver independência entre desempenho regional e nacional dos partidos, ter-se-ia baixa integração eleitoral entre lideranças regionais e nacionais do mesmo partido. Para testar a relação entre líderes regionais e

---

<sup>1</sup> Artigo recebido em 8.8.2018 e aprovado para publicação em 26.10.2018. <https://seer.tse.jus.br/index.php/estudoseleitorais/article/view/103>

<sup>2</sup> Cientista Político. Professor catedrático de Ciência Política da Universidad de Salamanca. Fundador e ex-Presidente da Associação Latinoamericana de Pesquisadores em Ciência Política.

<sup>3</sup> Cientista Político. Professor associado do departamento de ciência política da Universidade Federal do Paraná. Bolsista de estágio pós-doutoral em partidos e eleições pela Capes-Brasil.

nacionais nos últimos 20 anos no Brasil, são comparados os resultados das eleições estaduais e nacionais do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e do Partido dos Trabalhadores (PT) entre 1994 e 2014.

**Palavras-chave:** Eleições (Brasil). Liderança. Partido político (PSDB, PT). Influência. Candidato. Presidente.

## ABSTRACT

The paper discusses the relationship between regional, national leaderships and the importance of political parties in presidential elections. The object is the set of six national elections in Brazil between 1994 and 2014. In the country, the elections for president are concomitant to that of the regional governor, senator, federal representative and state deputy elections. The question is: there any relationship between the electoral performance of regional leaders and the performance of the candidate for president of the same party? The hypothesis is that if there is a relationship between the votes of regional leaders and the national leader, this would reinforce the political parties, at least indirectly. And if there is independence between regional and national performance of parties, this would indicate low electoral integration between regional and national leaders of the same party. To test the relationship between regional and national leaders in the last 20 years in Brazil, the results of state and national elections of PSDB and PT between 1994 and 2014 are compared.

**Keywords:** Elections (Brazil). Leadership. Political party (PSDB, PT). Influence. Candidate. President.

## 1 Introdução

O artigo trata da relação entre lideranças regionais, nacionais e o papel dos partidos políticos em eleições para presidente. O objeto é o conjunto de seis eleições nacionais do Brasil entre 1994 e 2014. No Brasil, as eleições presidenciais SÃO concomitantes às regionais para governador, senador, deputado federal e estadual. Sistemas presidencialistas, com eleição direta para cargos executivos, são definidos na literatura como favoráveis ao fortalecimento de lideranças personalistas, que entram em contato direto com o eleitor, sem a necessidade da intermediação permanente dos partidos políticos (LEAL, 1986; GRAHAM, 1997; EPSTEIN, 2009). Uma característica do presidencialismo brasileiro é a manutenção de lideranças regionais com certa independência das lideranças nacionais (CARVALHO, 1999). A pergunta que move o estudo é: existe alguma relação entre o bom desempenho eleitoral de líderes regionais e o desempenho do presidenciável do partido? A hipótese é que, se houver relação entre desempenho eleitoral de lideranças regionais e líder nacional, isso fortaleceria os partidos políticos – ao menos indiretamente. Já a independência entre desempenho regional e nacional dos partidos indicaria baixa integração eleitoral entre lideranças regionais e nacionais do mesmo partido.

Para testar a relação entre lideranças regionais e nacionais nos últimos 20 anos no Brasil, são comparados os resultados de eleições estaduais e nacionais do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e do Partido dos Trabalhadores (PT) entre 1994 e 2014. A análise está dividida em duas partes: na primeira, são apresentados os estados em que PT e PSDB conseguiram seus melhores desempenhos em cada eleição regional entre 1994 e 2014. Para tanto, é usado o Índice de Presença Eleitoral (IPE), que identifica a densidade eleitoral de cada partido nos municípios brasileiros por eleição. O Índice é composto por três dimensões: (i) número de candidatos eleitos; (ii) votos nominais e de

legenda; e (iii) recursos financeiros arrecadados para as campanhas de governador, senador, deputado federal e estadual. Assim, o índice indica quanto do total de presença eleitoral em determinado distrito é ocupado por um partido político específico<sup>4</sup>. Com a identificação dos distritos com melhor desempenho regional do PT e do PSDB nas eleições, faz-se descrição de quem são as principais lideranças eleitorais nos estados em cada eleição, sendo a unidade de análise o município. São considerados os índices de presença e as proporções de votos obtidos pelos candidatos a presidente em todos os 5,6 mil municípios brasileiros. A decisão de usar o distrito com maior média de presença eleitoral justifica-se para verificar se a força dos líderes regionais se reflete ou não na votação do candidato a presidente de cada um dos partidos aqui considerados.

A segunda parte da análise compara o desempenho eleitoral do partido nas disputas para os cargos regionais com a votação para o candidato a presidente do partido no distrito eleitoral. Como o índice é medido na escala de zero a um, e a votação para presidente, em proporção de votos, os dois indicadores podem ser comparados diretamente. A comparação será feita entre a média do desempenho dos candidatos de cada partido em análise e por município do distrito com melhor desempenho e a média dos demais municípios do país. O mesmo se dá com as médias de votações para os candidatos a presidente dos municípios do distrito com melhor desempenho regional com os demais do país. De forma complementar, são apresentadas as estatísticas de testes de diferenças de médias *t-student*<sup>5</sup> entre as médias de IPE e votos para presidente nos municípios dos distritos eleitorais com melhor desempenho das lideranças regionais com o restante do país.

<sup>4</sup> Para uma descrição detalhada da composição do IPE, ver “Índice de Presença Eleitoral” para partidos políticos, Cervi (2016), disponível em: <[http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/2016\\_paper\\_SemIberoIpe\\_esp\\_pdf.pdf](http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/2016_paper_SemIberoIpe_esp_pdf.pdf)>. Acesso em: 3 maio 2016.

<sup>5</sup> A prova “t de Student” é usada para comparar médias entre uma variável contínua e outra categórica dicotômica, sendo que a hipótese nula sempre será que não existem diferenças significativas entre os dois grupos analisados. Foi elaborada por Gosset, sob o pseudônimo de Student e demonstrada por Fisher em 1926.

Liderança eleitoral é definida aqui como o líder político que obtém desempenho destacado em disputas majoritárias, regionais ou nacionais. Saez (2013) lembra que o que move um candidato em uma eleição é a esperança de chegar e se manter no poder. No entanto, a incerteza presente nas eleições faz com que os políticos enfrentem a possibilidade de perder seu *status* e influência periodicamente. As eleições são momentos em que líderes e liderados se encontram; se não para prestação de contas por parte dos líderes, pelo menos para que os liderados identifiquem quem são os políticos que merecem continuar e os que devem sair do cenário. Natera (2001) apresenta quatro funções da liderança política: um líder apresenta impulso, comunicação, legitimação política e capacidade de agregação de demandas e interesses coletivos. No caso do líder eleitoral, tais funções são materializadas na forma de votos, ou seja, o líder eleitoral é aquele que consegue transformar sua legitimidade política, capacidade de agregação de interesses e de comunicação em decisão de voto do eleitor. Segundo Verba (1961), a definição de líder político remete a uma orientação de valores, diferenciando-a de outras formas de relação de poder. Há uma dimensão de dominação, pois o líder é aquele que consegue controlar, em alguma medida, o eleitor ou o grupo, seja pela força ou pelo apelo emocional. A tentativa de controle por apelos emocionais predomina na relação entre a liderança eleitoral e o eleitor e se aplica tanto em nível regional quanto nacional. Elcock (2001) chama atenção para a dimensão relacional que existe entre líder e liderado ao considerar que a atuação da liderança não se dá por conta própria, mas em grande medida em função do tipo de relação que ele tem com os liderados. A interação entre a personalidade do líder eleitoral e dos eleitores é o ponto de partida para explicações sobre o processo da decisão de voto; ainda assim, em todos os casos, a lealdade aos líderes por parte dos liderados é condicional, principalmente em sistema democráticos. No caso eleitoral, a lealdade só se sustenta enquanto os interesses e as opiniões dos eleitores são defendidos pelos líderes (ELCOCK, 2001). O ponto aqui é identificar se a força relacional de um líder regional está

associada aos votos de um líder nacional do mesmo partido. O Brasil é um dos países latinoamericanos com a menor concentração de votos nos principais partidos, o que gera um sistema fragmentado e com alto número de partidos relevantes em cada eleição. Além disso, num sistema presidencialista, os líderes políticos dividem-se entre governo e oposição em relação ao grupo político que está no poder. Isso vale tanto para os governos nacionais quanto para regionais e locais (SAEZ, 1996). Assim, no presidencialismo brasileiro, a liderança eleitoral tem como principal objetivo o de alcançar os postos decisórios dos governos para poder representar seus liderados. Quanto mais governos locais e regionais são vencidos por líderes de determinado partido político, mais estrutura eles têm para dar continuidade ao processo de representação dos interesses dos liderados.

Como as eleições para presidente da República, governador de estado, senador, deputado federal e deputado estadual ocorrem em paralelo, é possível considerar que o bom desempenho de uma liderança local nas eleições regionais pode refletir positivamente na votação para presidente naquele distrito eleitoral. O contrário também é possível, pois baixo desempenho dos candidatos regionais pode refletir em queda na votação para a Presidência. No próximo tópico, serão apresentados os perfis dos líderes regionais do PT e do PSDB com melhores desempenhos em cada eleição e, então, comparados com o desempenho do candidato a presidente do partido na mesma província.

## 2 Dados e análises

Como antecipado, a análise é feita em duas partes: na primeira, identifica-se em qual Unidade da Federação (UF) o partido teve o melhor desempenho regional em cada uma das seis eleições nacionais entre 1994 e 2014. Uma vez identificada a UF, descrevem-se os líderes que conseguiram o melhor desempenho em termos de força eleitoral, medida por presença do partido no estado. Para medir a força das lideranças

regionais, o IPE do partido mede o volume de presença de um partido em determinada eleição em relação a todos os demais. Assim, quanto maior o IPE, mais força política os líderes regionais de um partido conseguiram acumular em uma eleição. No caso, os líderes são os candidatos nas disputas majoritárias, para governador e para senador. Mas, para serem líderes regionais de destaque em relação a outros estados, os partidos precisam ter bons desempenhos em eleições proporcionais para deputado federal e deputado estadual. Em segundo lugar, realiza-se teste de diferenças de médias entre o desempenho do partido no estado com melhor desempenho e a votação do candidato a presidente do partido. Com base nisso, será possível testar a hipótese de que o desempenho de liderança local se dá de forma associada ao desempenho do candidato do partido à Presidência. Se este tem melhor desempenho no estado em que há forte liderança eleitoral, mas não se associa nas outras eleições, então o efeito é positivo, senão haverá distância entre o desempenho do líder regional e do candidato a presidente do partido.

O quadro 1 apresenta os líderes regionais eleitos pelos partidos no distrito eleitoral com melhor desempenho em cada eleição. Para comparar o desempenho regional, foi usada a medida *z-score*, que é uma padronização estabelecida com base nas médias e nos desvios dos IPEs por estado. Com o *z-score* é possível comparar o desempenho de um partido em uma eleição em relação às demais e também fazer comparações entre os dois partidos. Quanto maior o *z-score*, mais alto foi o desempenho regional do partido naquele ano. O quadro apresenta apenas um estado – o que tem o valor mais alto – por eleição e partido. Em algumas eleições, o segundo *z-score* mais alto ficou próximo do segundo lugar, mas este foi descartado para garantir a comparação apenas entre os primeiros desempenhos regionais.

Em 1994, o melhor desempenho regional do PT foi no Distrito Federal (DF), com  $z=2,69$ . Naquele ano, o partido elegeu o Governador

do DF, professor universitário e ex-Reitor da Universidade de Brasília, Cristovam Buarque, e elegeu o Senador Lauro Campos, também professor universitário da UnB. Naquele ano, 25% dos deputados federais e 29% dos deputados distritais do DF foram eleitos pelo PT, constituindo o melhor desempenho eleitoral do partido no DF desde então.

Quanto ao PSDB, o melhor IPE de 1994 do partido foi no Estado do Ceará (que manterá o posto de melhor desempenho do partido até 2002), com  $z=3,26$ . Este valor é o melhor z-score do PSDB na série histórica aqui analisada. Foi eleito Governador do Ceará pelo PSDB naquele ano o empresário Tasso Jereissati, que já havia governado o estado entre 1987 e 1990. Jereissati também foi um dos fundadores do PSDB em 1988. Como Senador pelo Ceará o PSDB elegeu Sérgio Machado, empresário da área de comunicações, proprietário de emissoras de televisão e de rádio no Ceará. Esta foi a eleição em que o PSDB conseguiu seus melhores desempenhos para os cargos legislativos regionais do estado – elegeu 50% da bancada de deputados federais e 43% dos deputados estaduais naquele ano.

Em 1998, o melhor desempenho do PT foi no Estado do Acre, Região Norte, e um dos que apresentam as mais baixas populações do país. O  $z=3,35$  indica o melhor desempenho regional entre os dois partidos nas seis eleições incluídas aqui. Foi eleito Governador do Estado pelo PT o engenheiro Jorge Viana, até então sem nenhuma experiência eleitoral. Como Senador foi eleito o médico Tião Viana, irmão de Jorge Viana. O Estado do Acre se manteve como o distrito com melhor desempenho regional do PT até 2006. Em todas as eleições entre 1998 e 2006, pelo menos um dos irmãos Viana foi eleito para um dos cargos com eleição majoritária, governador ou senador. O desempenho do PT no Acre em 1998 para os cargos legislativos não foi o mais baixo entre todos os distritos eleitorais com maior IPE: o partido elegeu apenas 12,5% de deputados federais e 12,5% de estaduais.

Já o melhor desempenho do PSDB, no mesmo ano, continuou sendo no Estado do Ceará ( $z=2,75$ ), com a reeleição de Tasso Jereissati para o governo do estado. Para o Senado, o partido elegeu o empresário Luiz Pontes. Apesar da queda no valor do z-score em relação ao pleito no estado, o PSDB continuou sendo o partido majoritário nos cargos eletivos do Ceará, com 50% dos deputados federais e 46% dos estaduais eleitos naquele ano.

Em 2002, o Estado do Acre continuou sendo o de melhor desempenho regional do PT, com  $z=2,66$ . O então Governador Jorge Viana foi reeleito e como Senadora o PT elegeu a ambientalista Marina Silva. O desempenho do partido nas eleições legislativas do Acre melhorou, com 37,5% dos deputados federais eleitos e 21% dos deputados estaduais.

O Ceará continuou sendo o estado com melhor desempenho regional do PSDB, com  $z=2,29$ , em 2002 – o então Governador Tasso Jereissati foi eleito Senador naquele ano, e o médico Lucio Alcântara, Governador do estado. Embora sem repetir o bom desempenho legislativo em anos anteriores, o PSDB manteve as maiores bancadas partidárias, com 41% dos deputados federais eleitos e 37% dos deputados estaduais.

**Quadro 1 – Líderes regionais com melhor desempenho do PT e do PSDB entre 1994 e 2014**

Ano	PT		PSDB	
1994	DF 2,69	Governador Cristóvão Buarque Senador Lauro Campos 2 de 8 deputados federais: 25% 7 de 24 deputados distritais: 29%	CE 3,26	Governador Tasso Jereissati Senador Sergio Machado 11 de 22 deputados federais: 50% 20 de 46 deputados estaduais: 43%

(Continuação)

Ano	PT		PSDB	
1998	AC 3,35	Governador Jorge Viana Senador Tião Viana 1 de 8 deputados federais: 12,5% 3 de 24 deputados estaduais: 12,5%	CE 2,75	Governador Tasso Jereissati Senador Luiz Pontes 11 de 22 deputados federais: 50% 21 de 46 deputados estaduais: 46%
2002	AC 2,66	Governador Jorge Viana Senadora Marina Silva 3 de 8 deputados federais: 37,5% 5 de 24 deputados estaduais: 21%	CE 2,41	Governador Lucio Alcântara Senador Tasso Jereissati 9 de 22 deputados federais: 41% 17 de 46 deputados estaduais: 37%
2006	AC 3,25	Governador Binho Marques Senador Tião Viana 3 de 8 deputados federais: 37,5% 7 de 24 deputados estaduais: 29%	PB 2,29	Governador Cassio Cunha Lima Senador Cícero Lucena 3 de 12 deputados federais: 25% 9 de 37 deputados estaduais: 24%
2010	BA 2,05	Governador Jacques Wagner Senador Walter Pinheiro 10 de 39 deputados federais: 26% 14 de 63 deputados estaduais: 22%	MG 2,03	Governador Antonio Anastasia Senador Aécio Neves 8 de 53 deputado federais: 15% 13 de 77 deputados estaduais: 17%
2014	BA 1,64	Governador Rui Costa Não elegeu senador 8 de 39 deputados federais: 20,5% 11 de 63 deputados estaduais: 17%	SP 2,42	Governador Geraldo Alckmin Senador José Serra 14 de 70 deputados federais: 20% 22 de 94 deputados estaduais: 23%

Fonte: autores

Em 2006, ocorreu a terceira eleição seguida em que o melhor desempenho regional do PT foi no Estado do Acre, com  $z=3,25$  (ver quadro 1). Foi eleito Governador o professor de história Binho Marques.

Como Senador o PT do Acre reelegeu Tião Viana. Os percentuais de deputados eleitos mantiveram-se estáveis em relação à eleição anterior, com 26% de deputados federais e 22% de deputados estaduais eleitos pelo PT do Acre.

No PSDB, o melhor desempenho regional em 2006 foi no pequeno Estado da Região Nordeste, Paraíba. O partido elegeu como Governador o advogado e ex-Prefeito da capital Cássio Cunha Lima. Como Senador foi eleito o empresário da área de construção civil Cícero Lucena, que também pertence a uma família tradicional na política da Paraíba. O  $z=2,29$  foi garantido também pela eleição de 25% dos deputados federais e 24% dos estaduais do estado pelo PSDB.

Em 2010, o melhor desempenho regional do PT passa a ser no Estado da Bahia, o mais populoso da Região Nordeste. Com  $z=2,05$ , o partido elegeu como Governador o sindicalista da área petroquímica Jacques Wagner e como Senador o funcionário da empresa estatal de telecomunicações Walter Pinheiro. O PT conseguiu eleger 26% de deputados federais e 22% de estaduais da Bahia naquele ano.

No caso do PSDB, em 2010, o estado com melhor desempenho regional foi Minas Gerais, com  $z=2,03$ . Foi eleito Governador o então Vice-Governador do estado, o advogado Antonio Anastasia, e como Senador o então Governador, Aécio Neves. Minas Gerais em 2010 foi o estado com pior desempenho regional do PSDB entre 1994 e 2014 em eleições legislativas, com apenas 15% de deputados federais e 17% de estaduais eleitos pelo partido.

Por fim, na eleição de 2014, o melhor desempenho regional do PT manteve-se no Estado da Bahia, embora com o menor valor de z-score de toda a série ( $z=1,64$ ). O partido elegeu como Governador o economista Rui Costa. O PT não elegeu senador pela Bahia em 2014, tendo apenas 20,5% dos deputados federais e 17% dos deputados estaduais do estado.

No PSDB, o melhor desempenho regional de 2014 ficou no Estado de São Paulo, com  $z=2,42$ , onde o partido reelegeu o então Governador, Geraldo Alckmin, e elegeu como Senador o ex-Governador José Serra. O desempenho do partido nas disputas estaduais não foi tão bom quanto em outros estados em anos anteriores, tendo elegido 20% dos deputados federais e 23% dos deputados estaduais em 2014. A comparação dos valores de *z-score* dos dois partidos ao longo do tempo mostra queda da presença de ambos nos pleitos regionais a partir de 2010.

Feitas as descrições dos resultados regionais dos dois partidos, o próximo passo da análise é comparar o desempenho das lideranças eleitorais regionais com o do candidato a presidente do partido. Assim, é possível identificar se existe alguma relação entre o desempenho eleitoral dos líderes regionais com as eleições nacionais. Para tanto, serão usadas as proporções médias de presença eleitoral dos municípios no distrito com maior desempenho regional com a média dos demais municípios, apresentando as diferenças médias e a estatística *t-student* de diferenças de médias para os dois grupos de municípios – o distrito eleitoral com melhor desempenho X os demais distritos eleitorais. Como as diferenças de médias para o IPE são entre o distrito com melhor desempenho em relação aos demais, espera-se que as distinções sempre sejam estatisticamente significativas ao nível de  $p<0,050$ . Já para o desempenho presidencial do partido, os resultados podem ser distintos: se houver associação entre desempenho das lideranças regionais e do presidente, as médias de votos para o candidato do partido à Presidência ficariam acima da média dos demais distritos eleitorais; do contrário, as proporções de voto não apresentarão diferenças estatisticamente significativas ou, ainda, com sinal negativo, quando a proporção média de votos do candidato a presidente no distrito eleitoral ficar abaixo da média dos municípios dos demais distritos.

A tabela 1 a seguir compara as médias obtidas pelas lideranças regionais e candidatos a presidente do PT entre 1994 e 2014. As

diferenças de médias entre IPE e proporção de votos para candidato a à Presidência mostram comportamentos distintos. Na primeira eleição, em 1994, as duas diferenças ficam muito próximas. O IPE regional no DF ficou 0,231 (23,1%) acima da média dos demais distritos eleitorais, e a média da proporção de votos para presidente no DF 0,239 (23,9%), acima da média dos demais distritos. Ainda que não seja possível falar em determinação, os testes de diferenças de médias mostram que, em 1994, tanto lideranças regionais quanto o candidato a presidente do PT tiveram desempenhos acima da média geral naquele ano no Distrito Federal. Nas três eleições seguintes, 1998 a 2006, o melhor desempenho regional do PT foi no Acre, e a relação com a votação para presidente foi distinta. Em todas elas, o IPE do Acre ficou acima da média dos demais distritos, com valores crescentes, variando de 0,211 em 1998 a 0,411 em 2006 – todos estatisticamente significativos para o teste “t”.

Já o desempenho eleitoral presidenciável do PT no Acre não apresentou os mesmos resultados em relação aos demais distritos eleitorais. As diferenças de proporções de votos foram baixas, próximas a zero nas três disputas. Além disso, em 1998 e 2006, as diferenças foram negativas, ou seja, a média de proporção de votos para presidente no Acre ficou abaixo da média nos demais distritos eleitorais. Em 1998 e 2002, os coeficientes do teste de diferenças não são estatisticamente significativos. Já em 2006, a distinção é negativa e estatisticamente significativa. As comparações mostram dissociação entre o desempenho das lideranças eleitorais do PT do Acre e o desempenho eleitoral do candidato do partido no estado.

Nas duas últimas eleições, em 2010 e 2014, as lideranças regionais do PT da Bahia apresentaram os melhores resultados comparativos. Nesses casos, assim como havia acontecido em 1994, houve melhor desempenho do presidenciável do partido nesse distrito eleitoral. As diferenças de IPE regional foram de 0,229 e 0,110, respectivamente, enquanto as diferenças de proporções de votos para presidente ficaram

em 0,155 e 0,181. Todos os coeficientes das diferenças de médias são estatisticamente significativos.

**Tab. 1 – Comparação entre candidatos a presidente e líderes regionais do PT entre 1994 e 2014**

Ano	Distrito eleitoral	IPE regional			Prop. votos presid.		
		Média	Dif. med.	Estat. t (p)	Média	Dif. med.	Estat. t (p)
1994	Outros DF	0,230 0,462	+0,231	3,382 (0,001)	0,158 0,398	+0,239	2,719 (0,007)
1998	Outros AC	0,107 0,319	+0,211	17,150 (0,000)	0,247 0,218	-0,029	1,066 (0,286)
2002	Outros AC	0,194 0,505	+0,310	43,075 (0,000)	0,620 0,657	+0,037	1,188 (0,235)
2006	Outros AC	0,147 0,559	+0,411	74,660 (0,000)	0,516 0,446	-0,069	3,673 (0,001)
2010	Outros BA	0,156 0,385	+0,229	128,040 (0,000)	0,541 0,696	+0,155	29,854 (0,000)
2014	Outros BA	0,187 0,297	+0,110	77,248 (0,000)	0,508 0,690	+0,181	31,723 (0,000)

Fonte: autores

No caso do PSDB, vide tabela 2 a seguir, nas três primeiras eleições, entre 1994 e 2002, o Ceará foi o estado com melhor desempenho regional do partido, apresentando médias de IPE por município 0,332, 0,352 e 0,217 acima das médias dos demais distritos eleitorais. Já o desempenho do candidato à Presidência da República foi bastante distinto. Na primeira eleição, a proporção de votos dele ficou 0,104 (10,4%) em média acima dos demais distritos eleitorais. Em 1998, ela ficou -0,206 (20,6%) abaixo em média e, em 2002, a discrepância foi de -0,138 (13,8%) abaixo. Ou seja, ainda que na primeira eleição o candidato a presidente tenha acompanhado o desempenho das lideranças regionais do partido, nas demais isso não ocorreu. Em 2006, na Paraíba, também houve distinção nas diferenças de médias. As lideranças regionais do partido tiveram IPE 0,207 acima da média dos outros estados, enquanto

a votação do presidenciável ficou abaixo -0,167 da proporção média dos demais distritos eleitorais. Até 2018, os coeficientes de diferenças de médias foram estatisticamente significativos para todas as eleições.

Em 2010, o melhor desempenho de lideranças eleitorais regionais foi em Minas Gerais, onde o IPE do PSDB ficou 0,173 acima da média dos demais estados. Já o desempenho do candidato do partido a presidente em Minas Gerais ficou muito próximo da média do resto do país, com diferença de média de apenas -0,001 (-1,0%), não estatisticamente significativa. Já em 2014, o Estado de São Paulo apresentou o melhor desempenho de lideranças nas eleições regionais, com IPE de 0,253 acima da média de outros estados. A diferença da proporção de votos também foi alta, +0,190 (19% acima) e apresentou coeficiente estatisticamente significativo.

**Tab. 2 – Comparação entre candidato a presidente e líder regional do PSDB entre 1994 e 2014**

Ano	Distrito eleitoral	IPE regional			Vot. presid.		
		Média	Dif. med.	Estat. t (p)	Média	Dif. med.	Estat. t (p)
1994	Outros CE	0,072 0,405	+0,332	335,380 (0,000)	0,429 0,534	+0,104	15,690 (0,000)
1998	Outros CE	0,141 0,494	+0,352	69,467 (0,000)	0,603 0,397	-0,206	19,541 (0,000)
2002	Outros CE	0,189 0,407	+0,217	65,311 (0,000)	0,203 0,065	-0,138	47,204 (0,000)
2006	Outros PB	0,177 0,385	+0,207	83,662 (0,000)	0,439 0,266	-0,167	27,782 (0,000)
2010	Outros MG	0,155 0,329	+0,173	106,234 (0,000)	0,336 0,334	-0,001	0,435 (0,664)
2014	Outros SP	0,150 0,403	+0,253	122,280 (0,000)	0,306 0,496	+0,190	42,248 (0,000)

Fonte: autores

Uma informação importante para a comparação entre o desempenho do candidato a presidente nos distritos de melhor desempenho de líderes regionais do partido é a origem geográfica do candidato. Em nenhum dos casos, tanto do PT quanto do PSDB, o melhor desempenho regional entre 1994 e 2014 foi no estado de origem do presidenciável. No caso do PT, nas quatro eleições entre 1994 e 2006, o candidato foi Luiz Inácio Lula da Silva, que é do Estado de Pernambuco. Em 2010 e 2014, a candidata foi Dilma Rousseff, que tinha domicílio eleitoral no Rio Grande do Sul. No caso do PSDB, entre 1994 e 2010, todos os candidatos eram do Estado de São Paulo (Fernando Henrique Cardoso em 1994 e 1998; José Serra em 2002 e 2010; Geraldo Alckmin em 2006). Apenas em 2014 é que o candidato do partido, Aécio Neves, era de Minas Gerais. Curiosamente, esta foi a única eleição em que São Paulo aparece com o melhor desempenho eleitoral para os cargos regionais.

### 3 Considerações finais

A principal conclusão do artigo é a impossibilidade de indicar associação entre o desempenho de líderes regionais dos dois partidos em análise e dos candidatos a presidente dos mesmos partidos nos distritos eleitorais. Ao contrário do esperado inicialmente, regiões onde os partidos apresentam líderes com grande presença eleitoral não são necessariamente as mesmas onde os candidatos à Presidência têm suas maiores votações, resultados iniciais que permitem a abertura de futuras pesquisas para testar a baixa capacidade de transferência de representação de líderes regionais para líderes nacionais em sistemas federativos com presidencialismo majoritário, assim como permite que se teste o difícil enraizamento das lideranças nacionais como explicação para a fraqueza dos partidos políticos em democracias representativas como a brasileira.

Quanto aos achados específicos desta pesquisa, destaca-se primeiramente o fato de que as votações para presidente dos dois

principais partidos nacionais brasileiros entre 1994 e 2014, PSDB e PT, não apresentaram relação com o desempenho regional das suas lideranças nas mesmas eleições. Além disso, a presença relativa dos dois partidos sofreu queda no final do período em relação ao início, tanto para PSDB quanto para PT, indicando redução das forças eleitorais das lideranças regionais deles – ainda que sejam os únicos dois partidos a chegarem ao segundo turno em todas as eleições presidenciais, desde 2002.

Em termos de desempenho regional, o estado em que as lideranças do PT ostentam os melhores desempenhos em três das seis eleições é o Acre, localizado na Região Norte do país: enquanto as mesmas lideranças regionais vencem eleições para governador e senador, além de eleger cerca de  $\frac{1}{4}$  dos deputados, o candidato do partido a presidente não consegue bons desempenhos eleitorais entre 1998 e 2006. Ao final do período, nas últimas duas eleições, o melhor desempenho das lideranças regionais do PT migra para o Estado da Bahia, na Região Nordeste. Neste caso, há maior proximidade entre desempenho do candidato a presidente no estado e as lideranças eleitorais regionais.

No caso do PSDB, o melhor desempenho das lideranças regionais se dá no Estado do Ceará, nas três primeiras eleições do período, entre 1994 e 2002; apenas no primeiro ano, a proporção de votos do candidato à Presidência é mais alta que a média dos outros estados. Nas duas seguintes, o candidato do PSDB a presidente tem desempenho abaixo da média nacional no Ceará, enquanto as lideranças regionais do partido continuam elegendo governador, senador e quase metade de todos os deputados federais e estaduais. Nas últimas três eleições do período, o melhor desempenho regional do PSDB varia entre Paraíba, em 2006, Minas Gerais, em 2010, e São Paulo, em 2014. Em todos eles, apenas na eleição mais recente, em 2014, a votação do candidato do partido a presidente ficou acima da média nacional do estado com melhor desempenho de líderes eleitorais regionais.

## Referências

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo e clientelismo: uma discussão conceitual. *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

CERVI, Emerson U. *Índice de presença eleitoral para partidos políticos: una propuesta de aplicación al desempeño de PSDB y PT de 1994 hasta 2014 en Brasil*. Paper apresentado em Seminarios Metodológicos. Instituto Iberoamericano, Universidad Salamanca, 7 mar. 2016. Disponível em: <[http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/2016\\_paper\\_SemIberoIpe\\_esp\\_pdf.pdf](http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/2016_paper_SemIberoIpe_esp_pdf.pdf)>. Acesso em: mar. 2016.

ELCOCK, Howard. *Political leadership*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2001.

EPSTEIN, Daniel J. Clientelism versus ideology: problem of development in Brazil. *Party Politics*, v. 15, n. 3, p. 335-355, 2009.

GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

LEAL, Vítor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 1986.

NATERA, Antonio. *El liderazgo político en la sociedad democrática*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

SÁEZ, Manuel A. Elecciones, electores y partidos en América Latina en la década de 1990. *América Latina Hoy*, v. 13, p. 7-16, 1996.

SÁEZ, Manuel A. *El oficio de político*. Madrid: Ed. Tecnos, 2013.

VERBA, Sidney. *Small groups and political behavior: a study of leadership*. Princeton: Princeton University Press, 1961.

**Anexos**

**PSDB**

UF	1994	1998	2002	2006	2010	2014	Z-score	UF	1994	1998	2002	2006	2010	2014
AC	0,006	0,028	0,078	0,064	0,110	0,093		AC	-0,986	-0,949	-0,790	-0,837	-0,312	-0,213
AL	0,174	0,083	0,180	0,180	0,213	0,116		AL	0,799	-0,513	0,199	0,292	0,792	-0,013
AM	0,143	0,039	0,146	0,057	0,117	0,051		AM	0,471	-0,862	-0,124	-0,906	-0,238	-0,569
AP	0,011	0,071	0,122	0,077	0,174	0,018		AP	-0,937	-0,606	-0,367	-0,710	0,372	-0,847
BA	0,045	0,098	0,052	0,070	0,023	0,028		BA	-0,570	-0,393	-1,047	-0,787	-1,241	-0,760
CE	0,406	0,494	0,407	0,225	0,177	0,159		CE	3,261	2,756	2,417	0,728	0,401	0,344
DF	0,022	0,023	0,016	0,103	0,020	0,010		DF	-0,819	-0,988	-1,394	-0,464	-1,268	-0,916
ES	0,180	0,407	0,078	0,039	0,121	0,041		ES	0,862	2,062	-0,787	-1,085	-0,191	-0,649
GO	0,043	0,242	0,382	0,219	0,306	0,283		GO	-0,597	0,752	2,173	0,671	1,781	1,399
MA	0,021	0,037	0,078	0,182	0,085	0,018		MA	-0,834	-0,884	-0,792	0,310	-0,583	-0,846
MG	0,151	0,201	0,356	0,311	0,329	0,312		MG	0,557	0,423	1,915	1,574	2,030	1,645
MS	0,155	0,200	0,111	0,194	0,053	0,200		MS	0,598	0,419	-0,472	0,427	-0,922	0,695
MT	0,046	0,398	0,230	0,160	0,118	0,133		MT	-0,560	1,993	0,693	0,092	-0,231	0,130
PA	0,114	0,226	0,204	0,319	0,257	0,272		PA	0,159	0,620	0,433	1,651	1,259	1,302
PB	0,010	0,049	0,230	0,385	0,141	0,171		PB	-0,948	-0,784	0,693	2,294	0,022	0,448
PE	0,129	0,081	0,165	0,040	0,046	0,045		PE	0,316	-0,534	0,061	-1,071	-0,999	-0,623
PI	0,012	0,087	0,149	0,099	0,083	0,023		PI	-0,924	-0,482	-0,099	-0,500	-0,603	-0,807
PR	0,020	0,227	0,157	0,150	0,258	0,371		PR	-0,838	0,632	-0,021	0,000	1,265	2,147
RJ	0,264	0,141	0,093	0,097	0,022	0,013		RJ	1,749	-0,052	-0,643	-0,518	-1,253	-0,887

(Continuação)

UF	1994	1998	2002	2006	2010	2014	Z-score	UF	1994	1998	2002	2006	2010	2014
RN	0,143	0,103	0,076	0,045	0,019	0,020		RN	0,462	-0,353	-0,806	-1,027	-1,284	-0,835
RO	0,082	0,109	0,202	0,016	0,038	0,124		RO	-0,185	-0,307	0,414	-1,309	-1,076	0,051
RR	0,112	0,182	0,162	0,198	0,231	0,106		RR	0,141	0,275	0,029	0,468	0,980	-0,104
RS	0,014	0,023	0,055	0,153	0,137	0,026		RS	-0,900	-0,994	-1,020	0,029	-0,023	-0,784
SC	0,041	0,030	0,111	0,052	0,127	0,122		SC	-0,617	-0,934	-0,468	-0,960	-0,127	0,035
SE	0,185	0,184	0,095	0,051	0,079	0,014		SE	0,913	0,292	-0,623	-0,967	-0,645	-0,884
SP	0,013	0,187	0,292	0,248	0,292	0,404		SP	-0,916	0,315	1,289	0,954	1,632	2,421
TO	0,131	0,034	0,071	0,319	0,183	0,014		TO	0,342	-0,903	-0,859	1,651	0,462	-0,882
Média	0,099	0,148	0,159	0,150	0,139	0,118								
Dp	0,094	0,125	0,102	0,102	0,093	0,118								

## PT

UF	1994	1998	2002	2006	2010	2014	Z-score	UF	1994	1998	2002	2006	2010	2014
AC	0,245	0,319	0,506	0,560	0,335	0,205		AC	0,174	3,350	2,664	3,255	1,593	0,477
AL	0,124	0,139	0,064	0,047	0,022	0,041		AL	-1,234	0,575	-1,144	-0,680	-1,243	-1,588
AM	0,214	0,086	0,035	0,022	0,048	0,105		AM	-0,190	-0,239	-1,399	-0,872	-1,009	-0,779
AP	0,184	0,022	0,290	0,050	0,049	0,091		AP	-0,534	-1,217	0,804	-0,654	-0,997	-0,949
BA	0,236	0,081	0,177	0,210	0,385	0,297		BA	0,068	-0,317	-0,175	0,573	2,055	1,645
CE	0,173	0,063	0,148	0,026	0,135	0,230		CE	-0,660	-0,587	-0,425	-0,836	-0,219	0,799
DF	0,463	0,172	0,284	0,123	0,249	0,274		DF	2,695	1,085	0,748	-0,095	0,819	1,349
ES	0,337	0,024	0,143	0,023	0,026	0,167		ES	1,236	-1,190	-0,470	-0,859	-1,209	-0,003
GO	0,234	0,052	0,171	0,021	0,076	0,154		GO	0,039	-0,755	-0,222	-0,877	-0,754	-0,163

(Continuação)

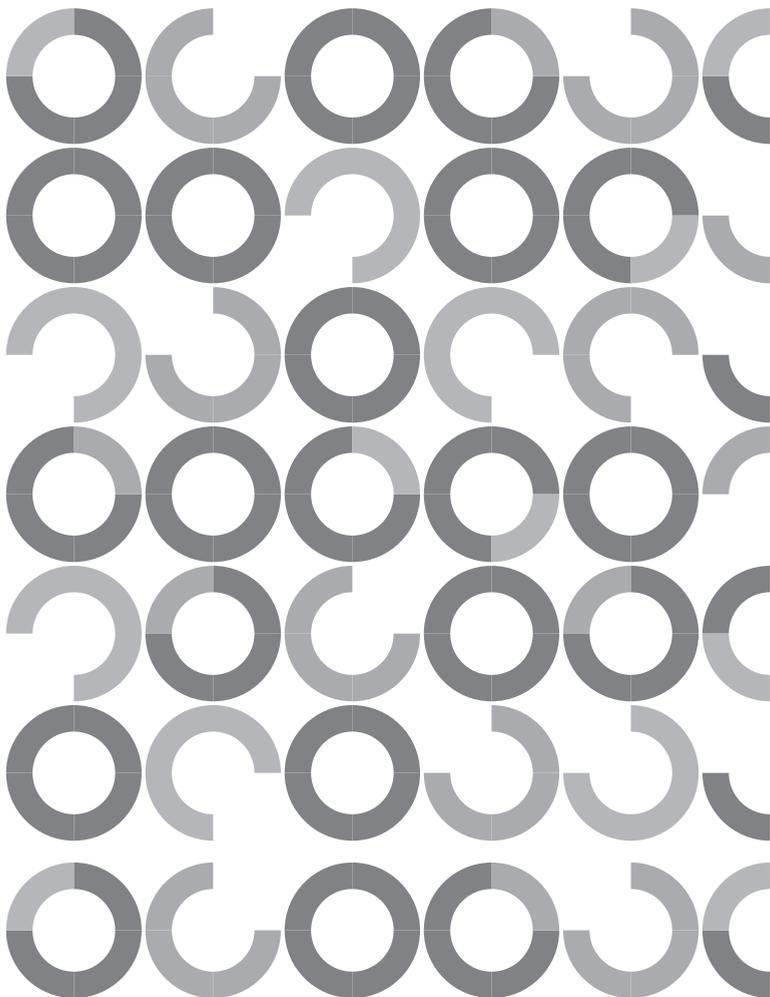
UF	1994	1998	2002	2006	2010	2014	Z-score	UF	1994	1998	2002	2006	2010	2014
MA	0,176	0,111	0,087	0,066	0,018	0,034		MA	-0,628	0,143	-0,947	-0,532	-1,283	-1,669
MG	0,286	0,080	0,166	0,099	0,104	0,236		MG	0,644	-0,327	-0,271	-0,280	-0,497	0,870
MS	0,309	0,154	0,453	0,270	0,283	0,285		MS	0,912	0,802	2,212	1,031	1,125	1,489
MT	0,230	0,096	0,155	0,069	0,096	0,118		MT	-0,007	-0,075	-0,365	-0,512	-0,575	-0,611
PA	0,322	0,103	0,250	0,253	0,304	0,211		PA	1,064	0,025	0,456	0,903	1,311	0,562
PB	0,205	0,080	0,079	0,018	0,019	0,110		PB	-0,291	-0,335	-1,020	-0,902	-1,268	-0,717
PE	0,157	0,098	0,261	0,136	0,150	0,132		PE	-0,853	-0,046	0,551	0,004	-0,081	-0,442
PI	0,285	0,067	0,271	0,249	0,178	0,252		PI	0,636	-0,533	0,640	0,873	0,168	1,072
PR	0,294	0,100	0,175	0,144	0,141	0,137		PR	0,734	-0,013	-0,186	0,068	-0,162	-0,381
RJ	0,197	0,036	0,159	0,066	0,133	0,098		RJ	-0,381	-1,003	-0,329	-0,531	-0,233	-0,865
RN	0,211	0,093	0,112	0,020	0,053	0,186		RN	-0,223	-0,127	-0,734	-0,886	-0,968	0,237
RO	0,244	0,119	0,126	0,096	0,285	0,101		RO	0,164	0,272	-0,612	-0,301	1,141	-0,825
RR	0,212	0,039	0,073	0,010	0,129	0,099		RR	-0,216	-0,956	-1,071	-0,959	-0,270	-0,860
RS	0,297	0,192	0,371	0,272	0,308	0,286		RS	0,772	1,397	1,500	1,049	1,354	1,497
SC	0,073	0,093	0,248	0,154	0,203	0,202		SC	-1,822	-0,135	0,440	0,139	0,397	0,437
SE	0,027	0,026	0,233	0,330	0,226	0,187		SE	-2,355	-1,162	0,313	1,491	0,610	0,255
SP	0,194	0,208	0,214	0,278	0,259	0,231		SP	-0,422	1,647	0,149	1,098	0,904	0,812
TO	0,289	0,083	0,069	0,043	0,081	0,036		TO	0,677	-0,282	-1,107	-0,707	-0,709	-1,648
Média	0,230	0,101	0,197	0,135	0,159	0,167								
Dp	0,0863	0,065	0,115	0,130	0,110	0,079								



ESTUDOS ELEITORAIS

PERFORMANCE FEMININA NA ARENA  
ELEITORAL

VOLGANE OLIVEIRA CARVALHO





# PERFORMANCE FEMININA NA ARENA ELEITORAL<sup>1</sup>

## FEMALE PERFORMANCE IN THE ELECTORAL FIELD

VOLGANE CARVALHO<sup>2</sup>

### RESUMO

Este artigo trata das candidaturas femininas nas eleições municipais e da ocorrência de fraudes eleitorais com vistas a atender ao critério de reserva de vagas, fundamentando-se a análise nos resultados das eleições municipais de 2012 no Estado do Piauí, especialmente no que diz respeito ao cargo de vereador. A pesquisa utiliza o método indutivo e, com base na análise de caso específico, conclui que a participação feminina precisa ser reformulada com auxílio de partidos políticos, de órgãos de representação locais e, em especial, das próprias mulheres.

**Palavras-chave:** Mulher. Política. Fraude. Reserva de vagas. Democracia.

### ABSTRACT

This paper presents women's candidacies in municipal elections and the occurrence of electoral fraud in order to meet the vacancy reserve criterion, based on the analysis of the results of the 2012 municipal elections in the State of Piauí, especially with regard to the position of councilman. The research uses the inductive method and, based on the analysis of the specific case, concludes that the participation of

---

<sup>1</sup> Artigo recebido em 10.8.2018 e aprovado para publicação em 2.8.2018. <https://seer.tse.jus.br/index.php/estudoseleitorais/article/view/104>

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

women needs to be reformulated with the help of political parties, local representation bodies, and especially women themselves.

**Keywords:** Woman. Politics. Fraud. Reservation of vacancies. Democracy.

## 1 Introdução

A atuação das mulheres nas arenas políticas e, especialmente, a participação delas nas disputas eleitorais constituem matéria candente no Direito brasileiro e, como tal, têm sido objeto de cuidado legislativo. As normas que pretendem disciplinar o tema propõem, sob diferentes aspectos, possíveis mecanismos que possam multiplicar o protagonismo feminino na seara eleitoral.

Um bloco relevante das mudanças legislativas criadas com esse escopo diz respeito ao estabelecimento de percentuais mínimos de candidatos de cada sexo, a fim de que, a partir da obrigatoriedade de reserva de vagas para candidaturas femininas, se possa, ao final do processo, lograr êxito na tentativa de aumentar de modo considerável o quantitativo de eleitas.

Essa medida, em que pese tenha recebido o apoio de muitos estudiosos e colhido aceitação e compreensão social, gerou resultados insatisfatórios e não conseguiu alterar minimamente o *statu quo* social, consolidado por gigantesca maioria de homens nas casas legislativas e na chefia do Poder Executivo. Parte do fracasso é explicada pela burla das regras por muitos partidos e por coligações de forma reiterada.

Embora haja indícios da existência de tais fraudes, não há estudos mais detalhados que comprovem a ocorrência de seus diferentes mecanismos. Nesse quadrante, merece especial atenção e análise, no atual cenário político brasileiro, a fraude consubstanciada no registro de candidaturas femininas que não objetivam participar verdadeiramente do processo eleitoral.

O presente trabalho procura, em parte, cobrir tal lacuna, a partir da verificação da ocorrência de fraude na escolha de candidatas unicamente para fins de preenchimento da quota de gênero determinada pela

legislação, sem que haja, realmente, o desejo de participar de modo verdadeiro efetivo da contenda eleitoral. Para tanto, serão analisados os resultados das eleições municipais de 2012 no Estado do Piauí, especificamente no que se refere ao cargo de vereador. A pesquisa utilizou o método indutivo, uma vez que, com base na análise de caso específico, se buscaram conclusões gerais.

## 2 Da participação política feminina no Brasil

Os debates acerca do direito de sufrágio das mulheres iniciaram-se ainda no século XIX e alongaram-se até a segunda metade do século XX. Naquele momento, especialmente nas campanhas sufragistas encampadas pelas britânicas, o direito de voto vinha associado a outras reivindicações notadamente relacionadas com a jornada e com a qualidade do trabalho. A confusão entre pedidos tão diversos escondia, ao fundo, a necessidade de cuidar com mais apuro da condição da mulher na sociedade naquele momento histórico. Os pleitos eram, na verdade, uma luta pela humanização e pela dignificação da condição feminina em uma sociedade androcêntrica.

Nos Estados Unidos, embora alguns estados tenham reconhecido o voto feminino ainda em meados do século XIX<sup>3</sup>, o direito só foi completamente assegurado por meio da Emenda Constitucional nº 19, aprovada em 1920. No outro extremo, podem ser citados como exemplos de implementação tardia do voto feminino: Suíça em 1971, Iraque em 1980, Namíbia em 1989 e Samoa em 1990.

---

<sup>3</sup> Importa salientar que o modelo federalista dos Estados Unidos determina que cada um dos estados possua uma lei eleitoral própria, eis o motivo de o voto feminino haver sido reconhecido em datas diferentes conforme a região. Nesse sentido, os primeiros estados norte-americanos a reconhecer o direito de sufrágio feminino foram: Wyoming em 1869, Colorado em 1893, Utah em 1895 e Idaho em 1896. WILLS OBREGON, Maria Emma. Cincuenta Años del Sufragio Femenino en Colombia 1954: por la Conquista del Voto 2004: por la Ampliación de la Ciudadanía de las Mujeres. *Análisis Político*, Bogotá, v.18, n. 53, ene./mar. 2005, p. 50.

A propaganda sufragista nasceu na Inglaterra, e a vitória definitiva feminina, ao final de longos embates, produziu resultados bastante exitosos com a edição do *Representation of People Act* de 1918, que reconhecia o direito de voto às mulheres. O resultado é ainda mais robusto quando se observa que, já na década de 1930, o número de eleitoras já superava o de eleitores em mais 1.700 (CASTRO, 1933).

As discussões mais relevantes sobre o tema no Brasil datam da mesma época. No princípio da década de 1920, Diva Nolf Nazario (2009, p. 49) discorria sobre a condição eleitoral feminina na história brasileira, criticando, de modo incisivo, as normas do Primeiro Império:

Por decreto de 19 de junho de 1822, o ministro José Bonifácio deu normas qualificadas de liberaes para o suffragio (em que os analphabetos eram admittidos a votar, quando a mulher, eterna, escrava, não o era!), em que preferiram como eleitores os analphabetos às mulheres, mesmo instruidas.

Os debates acerca do voto feminino avolumaram-se no alvorecer da República, quando se pretendeu reconhecer o direito na Constituinte de 1891. A solução adotada foi ambígua e não deixava claro se o direito existia ou não, quedando a decisão final especialmente para o Poder Judiciário, que a interpretava do modo mais conveniente: negando-o.

Agarradas ao texto constitucional, as sufragistas brasileiras não se renderam e passaram a requerer seguidamente o alistamento eleitoral, mesmo que fossem confrontadas com respostas negativas:

Em 1910, diante das constantes recusas, algumas mulheres de vanguarda fundaram o Partido Republicano Feminino. Ainda que pequeno, ele mostrava o grau de consciência e organização atingido pelas mulheres brasileiras no início do século XX. [...] Esse aguerrido partido chegou a promover em novembro de 1917 uma passeata com quase 100 mulheres no centro do Rio de Janeiro. Não deixava de ser uma pequena revolução. No mesmo ano, o deputado socialista Maurício de Lacerda apresentou um projeto estabelecendo o voto feminino, que não chegou a ser apreciado pela Câmara (BUONICORE, 2009, p. 197).

De fato, a criação de um partido feminino representava verdadeira revolução social, especialmente quando se observa o cenário partidário brasileiro no primeiro terço do século XX, quando havia nítida preponderância de agremiações regionais que se reuniam em defesa de interesses oligárquicos – sem que surgisse, ainda, uma plataforma nacional que suplantasse interesses paroquiais.

O movimento ganhou força na década de 1920 e começou a colher resultados positivos sem que, entretanto, obtivesse a vitória definitiva:

O Rio Grande do Norte, sob o governo do Sr. José Augusto, antecipou-se nessa concessão, outorgando o direito de voto á mulher na legislação eleitoral estadual. E foi, por isso, quais tão acariciado pelo espírito liberal do paiz como o foi Minas por haver adoptado em seu systema eleitoral – numa reforma de intuitos transparentes promovida pelo Sr. Antonio Carlos – o voto secreto. E não sómente, em sua plataforma de candidato á presidencia da Republica, pronunciou-se o Sr. Washington Luis favoravelmente ao voto feminino, como alguns projetos visando esta mesma franquia foram, em varias opportunidades, offerecidos á consideração das duas casas do Congresso (CASTRO, 1933, p. 41-42).

O direito de voto para as mulheres foi assegurado apenas com a edição do Código Eleitoral de 1932 e ripristinado continuamente nas Constituições subsequentes. Contudo, antes mesmo de assegurada a participação política ativa de modo formal, as mulheres já obtinham êxito eleitoral. Esses dados demonstram que havia aceitação social, revertida em sufrágios, para a entrada definitiva das mulheres nas arenas políticas.

Devem ser anotados como registros das primeiras mulheres eleitas: Joana Cacilda Bessa, Vereadora de Pau dos Ferros (RN) e Alzira Soriano, Prefeita de Lages (RN), ambas em 1928; Carlota Pereira de Queiróz (SP), Deputada Federal (1933) e Maria do Céu Fernandes (RN), Deputada Estadual (1935). Também foram pioneiras: Eunice Michiles<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Foi eleita primeira suplente do Senador João Bosco de Lima, que faleceu meses após sua posse, sendo empossada senadora a partir de então.

(AM), primeira Senadora em 1979; Iolanda Fleming<sup>5</sup> (AC), primeira Governadora (1986) e Dilma Rousseff (MG), primeira Presidente (2010).

As primeiras vitórias eleitorais das mulheres brasileiras, entretanto, não correspondem às primeiras experiências administrativas de líderes femininas. Na realidade, em fins do século XVIII, o Brasil já era governado por uma mulher, D. Maria I<sup>6</sup>, Rainha do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, que reinou de 1777 até sua morte em 1816. Contudo, o comando efetivo do Reino esteve nas mãos de seu filho, D. João VI, a partir de 1792, em decorrência de seus problemas de saúde.

Posteriormente, D. Leopoldina, Imperatriz do Brasil, atuou como regente em 1822 e teve destacado papel no desenrolar do processo de independência levado a termo por seu esposo, D. Pedro I. A atuação mais destacada de uma mulher no comando do Brasil, no período imperial, foi realizada indubitavelmente pela Princesa Isabel; primogênita de Dom Pedro II, a princesa foi preparada, em toda a sua vida, para a missão de assumir o trono brasileiro quando o pai morresse e não se furtou às responsabilidades associadas a esta missão:

Como herdeira do trono, a princesa assumiria como regente em três ocasiões, quando o imperador se ausentou do país. A Primeira Regência foi de 25 de maio de 1871 a 31 de março de 1872; a Segunda Regência, de 26 de março de 1876 a 25 de setembro de 1877, e a Terceira Regência, de 30 de junho de 1887 a 22 de agosto de 1888. Assinou, nestes três períodos, vários papéis importantes, tomou diversas providências e desempenhou até com certa desenvoltura o protocolo cotidiano da Monarquia. Uma dessas leis, já na Primeira Regência, assinada em 28 de setembro de 1871, foi a Lei do Ventre Livre, que tornou livres todos os filhos

---

<sup>5</sup> Eleita Vice-Governadora em 1982 na chapa encabeçada por Nabor Júnior, assumiu o governo do Estado com a renúncia do titular para candidatar-se a uma cadeira no Senado Federal.

<sup>6</sup> O reinado de D. Maria I em Portugal só foi possível graças à defesa apresentada por José Ricalde Pereira de Castro. O Marquês de Pombal, com a vacância do trono, pretendeu introduzir a Lei Sállica (*Lex Salica*) em solo português. Tratava-se de norma medieval, remontando ao período de Carlos Magno, que vigia em muitos países europeus e vedava o acesso de mulheres ao trono, afirmando que a sucessão se farseia apenas com os filhos varões do Rei. A regra não foi adotada em Portugal, e D. Maria I foi aclamada Rainha.

de escravos nascidos além daquela data. Foi a partir dessa lei que a princesa iniciou a sua fama de Redentora dos escravos (COSTA, 2015, p. 122).

Posteriormente, ela foi responsável pela assinatura, em 13 de maio de 1888, da Lei Áurea, que aboliu a escravatura no Brasil. O golpe republicano de 1889 impediu o início do Terceiro Reinado sob o comando de uma mulher.

Chega a ser irônico que o país tenha encarado com naturalidade o comando feminino durante o período pré-republicano e que, em meados do século XX, tenha passado a rejeitar tal possibilidade.

## 2.1 Da evolução legislativa

A participação feminina na política nacional passou a ser objeto de cuidado legislativo apenas em meados dos anos de 1990. A primeira norma a debruçar-se sobre o tema foi a Lei nº 9.100/1995, que criou a primeira quota de gênero em eleições proporcionais, determinando que 20% das vagas deveriam ser destinadas a candidaturas de mulheres (art. 11, § 3º).

Com a edição da Lei das Eleições, em 1997, o percentual da cláusula de gênero foi aumentado para 30% (art. 10, § 3º); contudo, persistia a possibilidade de as vagas não serem efetivamente preenchidas, mantendo-as reservadas para a hipótese do surgimento de candidatas após o período de registro. Importa recordar que a legislação eleitoral permite o registro das candidaturas nas vagas remanescentes em data relativamente próxima do pleito e depois do prazo inicial de registro. É dizer:

[...] passou-se a considerar que bastaria ao partido/coligação reservar um percentual de 30% por gênero, que poderia ou não ser preenchido, sem qualquer sanção cabível. É dizer, se os partidos/coligações poderiam apresentar candidatos em quantidade referente a até 150% das cadeiras em disputa, caso não obtivessem 30% de candidatas mulheres, bastava não apresentar o total das candidaturas permitidas pela norma. Poderiam, portanto, apresentar até 120% das vagas com candidatos homens (SILVA; SANTOS, 2012, p. 440).

A reforma realizada em 2009 trouxe nova alteração no artigo que rege o percentual mínimo de candidaturas por sexo insculpida na Lei nº 9.504/1997. Segundo a nova redação do art. 10, § 3º, “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo” (BRASIL, 1997).

Esse novo cenário obriga os partidos e as coligações participantes do pleito a ter entre os candidatos que efetivamente solicitaram registro percentual mínimo de candidaturas por sexo. A *mens legis*, indubitavelmente, refere-se à necessidade fomentar a participação feminina no processo eleitoral.

O desrespeito à diretriz legislativa acarreta penalidade severa que pode, inclusive, inviabilizar as candidaturas masculinas,

Ou seja, pode-se afirmar com certeza, a partir da redação desse artigo, que em qualquer processo de registro de candidaturas no pleito proporcional, hodiernamente, haverá, pena de indeferimento do próprio DRAP, que ser obedecidos pelo partido ou coligação os limites mínimo e máximo para cada sexo. Dizendo de outra forma, a cota de gênero nas candidaturas proporcionais passou a constituir uma condição coletiva de elegibilidade; caso contrário, o DRAP deverá ser submetido ou a uma determinação de emenda para que o número de candidatos – irrelevante se do sexo feminino ou do sexo masculino – seja ajustado, ou ao seu integral indeferimento (MACEDO, 2014, p. 214).

### **3 Cenário da participação feminina nas eleições municipais de 2012 no Piauí**

As eleições de 2012 foram as primeiras disputas municipais realizadas sob a égide das novas regras que asseguravam a obrigatoriedade do registro de percentual mínimo de candidatos por sexo. Funcionaram, portanto, como laboratório para verificar a eficiência da medida legislativa.

O efeito esperado com a reforma seria o aumento do número de candidatas e, conseqüentemente, crescimento do quantitativo de

mulheres eleitas para cargos legislativos. Os resultados obtidos no Estado do Piauí, naquele pleito, são dúbios e precisam ser cuidadosamente analisados para que se possa ter noção do impacto da norma no Estado.

Compulsando os dados consolidados do pleito disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, foram elaboradas tabelas com o escopo de interpretar os resultados daquela eleição nos diversos municípios piauienses.

### 3.1 Cidades com maior percentual de candidatas sem votos

Os resultados eleitorais de 2012 no Piauí apontam para a existência de número expressivo de candidatas que não receberam nenhum voto – sequer o próprio. Esse comportamento não é ponto fora da curva, uma vez que se repete em quase todos os municípios do Estado e, em alguns deles, de forma dramática.

A ausência completa de votos é associada majoritariamente à desistência do candidato ou ao indeferimento de seu pedido de registro de candidatura. Contudo, começa a emergir nova possibilidade: a fraude. Os dados indicam a existência de candidaturas registradas com o objetivo de burlar a norma eleitoral, apresentando número mínimo legal de candidatas que não pretendiam participar verdadeiramente do certame eleitoral.

Os resultados das eleições municipais de 2012 no Piauí são emblemáticos no sentido de comprovar a manipulação indevida das candidaturas femininas. A tabela a seguir aponta o caso das cidades em que houve maior percentual de candidatas sem votos e foi elaborada com base nos dados oficiais do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí.

**Tabela 1: 15 cidades com maior percentual de candidatas a vereador sem votos nas eleições de 2012 no Piauí**

Cidades	Percentual de candidatas	Percentual de candidatas sem votos	Percentual dos votos nominais dados a candidatas	Percentual de candidatas entre os eleitos
Bela Vista do Piauí	35,29%	83,33%	0,04%	--
Eliseu Martins	32,5%	76,92%	8,2%	11,11%
Dom Inocêncio	34,14%	71,42%	4,23%	--
João Costa	30,30%	70%	6,16%	--
Paquetá	32,25%	70%	11,3%	11,11%
São João da Canabrava	32,14%	66,66%	12,5%	11,11%
Campo Largo	37,83%	64,28%	23,98%	22,22%
Capitão Gervásio Oliveira	33,33%	60%	6,26%	11,11%
Morro Cabeça no Tempo	31,25%	60%	11,21%	--
São Lourenço do Piauí	31,81%	57,14%	8,47%	11,11%
Nossa Senhora dos Remédios	41,37%	56,52%	10%	--
Cocal dos Alves	33,33%	55,55%	0,36%	--
Joca Marques	34,61%	55,55%	5,19%	--
Campo Alegre do Fidalgo	34,61%	55,55%	14,6%	33,33%
Santa Cruz dos Milagres	35,48%	54,54%	11,38%	11,11%

Fonte: Carvalho (2016)

Com base na análise da tabela 1, é possível concluir que todos os municípios constantes deste rol respeitaram o quantitativo mínimo de 30% de candidatas, variando entre o mínimo de 30,30% em João Costa e o máximo de 41,37% em Nossa Senhora dos Remédios. O resultado não poderia ser diverso, por ser imperioso respeito às quotas de gênero.

De outra parte, é assustador o percentual de candidatas que não receberam nenhum voto. Em Bela Vista do Piauí, embora representassem mais de um terço dos candidatos, 83,33% das mulheres não foram votadas; na mesma cidade, os votos totais direcionados a elas representaram apenas 0,04% do total de votos válidos, quantitativo bastante inferior ao total de votos brancos e nulos na cidade.

Resultado menos drástico, mas ainda demasiado preocupante, pode ser notado em Santa Cruz dos Milagres, em que 54,54% das candidatas não foram votadas, e o quantitativo total dos votos femininos chegou a 11,38%.

Caso *sui generis* é o da cidade de Campo Alegre do Fidalgo, onde 55,55% das candidatas não obtiveram votos, mas os votos femininos representaram 14,6% dos totais – o suficiente para que, dentre os vereadores eleitos, 33,33% fossem mulheres (3 cadeiras do total de 9). Em Campo Largo, houve expressivo número de candidatas sem voto (64,28%), mas a votação delas representou 23,98% do total de votos, muito acima da média das outras cidades citadas na tabela. Isso acabou fazendo com que as mulheres representassem 22,22% da composição da Câmara Municipal eleita naquela ocasião.

**Tabela 2: Características geopolíticas das 15 cidades com maior percentual de candidatas a vereador sem votos nas eleições de 2012 no Piauí**

Cidades	Eleitores aptos a votar em 2012	Localização geográfica
Bela Vista do Piauí	2.833	Sul piauiense
Eliseu Martins	3.907	Sul piauiense
Dom Inocêncio	6.181	Sul piauiense
João Costa	2.949	Sul piauiense
Paquetá	3.684	Sul piauiense
São João da Canabrava	4.340	Sul piauiense
Campo Largo	4.166	Norte piauiense
Capitão Gervásio Oliveira	3.308	Sul piauiense

(Continuação)

Cidades	Eleitores aptos a votar em 2012	Localização geográfica
Morro Cabeça no Tempo	3.710	Sul piauiense
São Lourenço do Piauí	4.324	Sul piauiense
Nossa Senhora dos Remédios	6.974	Norte piauiense
Cocal dos Alves	4.963	Norte piauiense
Joca Marques	4.402	Norte piauiense
Campo Alegre do Fidalgo	4.310	Sul piauiense
Santa Cruz dos Milagres	3.482	Norte piauiense

Fonte: Carvalho (2016)

A tabela 2 apresenta características geopolíticas dos municípios piauienses com maior percentual de candidatas a vereador sem votos no ano de 2012. A maioria absoluta de tais cidades possui menos de cinco mil eleitores (apenas Nossa Senhora dos Remédios ultrapassa essa marca). Ademais, estão majoritariamente localizados na região sul do Estado.

A diversidade dos dados permite algumas conclusões parciais. Inicialmente, é certo que a criação da cláusula quantitativa de mulheres não foi suficiente para o aumento da participação feminina na política. Na realidade, em muitos casos, a norma serviu apenas para rebaixar a atuação da mulher na política de alguns municípios.

Ademais, o fato de muitas candidatas não receberem votos – o que já foi dito – é forte indicativo de candidaturas fraudulentas. Essa é uma das hipóteses levantadas por Débora Françolin Quintela e Joelson Dias:

Para explicar o porquê de, mesmo sendo 30% das candidatas, as mulheres continuam representando apenas aproximadamente 10% dos eleitos no Poder Legislativo, pode-se cogitar o seguinte: a) a estrutura patriarcal e machista brasileira; b) o emprego de candidatas “laranjas” por parte dos partidos e coligações; c) a estruturação do nosso sistema eleitoral (QUINTELA; DIAS, 2012, p.197).

A criação da cláusula de barreira quantitativa de gênero, em vez de fomentar a participação feminina nas disputas eleitorais e resultar em aumento do quantitativo de candidatas eleitas, serviu, em muitos casos,

para legitimar o domínio de candidatos do sexo masculino e reduzir ainda mais a participação da mulher no processo eleitoral.

Em diferentes municípios, os resultados mostram que foram registradas candidaturas femininas apenas para assegurar a presença do número maior de candidatos do sexo masculino. Essa conclusão é possível quando se verifica o quantitativo de candidatas que não foram votadas comparado com o total de candidaturas femininas.

O aprofundamento da análise poderia, inclusive, resultar em informações que corroborariam o entendimento acerca da simulação, uma vez que, em muitos casos, as candidatas são parentas (esposa, irmã ou filha) de outros candidatos mais viáveis, que obtiveram votações mais expressivas. Nesses casos, pode ocorrer o registro de candidatas servindo como uma espécie de garantia da participação eleitoral do grupo familiar, quando um dos seus membros estiver ameaçado pela possibilidade de ser atingido por uma hipótese de inelegibilidade ou por não cumprir com clareza as condições de elegibilidade.

Assim, providencia-se o registro de candidatura da esposa, irmã ou filha como verdadeiro soldado de reserva caso ocorra o “naufrágio” da candidatura principal. No entanto, se houver sucesso no plano inicial, a candidatura feminina é imediatamente abortada.

Jane Justina Maschio chega a cogitar que, em muitos desses casos, a ausência ou a reduzida participação feminina possa resultar do desejo das próprias mulheres:

Talvez a falta de interesse da mulher em atuar no cenário político-partidário de forma mais efetiva, visando justamente a uma maior participação em todos os níveis do processo político e das instâncias do poder, tenha como causa não apenas resquícios, imersos no subconsciente feminino, de uma cultura milenar de inferiorização das mulheres, mas também a ideia, ainda hoje presente devido a alguns maus exemplos que o Brasil teve e continua a ter, de que política é uma atividade “promíscua” (MASCPIO, 2015, *on line*).

Outros argumentos costumam ser levantados para justificar a pequena atuação feminina, mas igualmente sem muito sucesso:

Quando levadas a explicar sua omissão ou sua ausência nas posições de maior relevo dos quadros funcionais, as mulheres tendem a justificar-se de diferentes modos. O motivo usual é a falta de tempo, pois as mulheres que trabalham fora têm família a cuidar e não dispõem de tempo extra para dedicar-se a funções outras que não às que já possuem (TOSCANO, 1982, p. 65).

A ideia de que a mulher estaria impedida de se envolver com a atividade político-partidária – seja por já possuir grande responsabilidade com o trabalho e a família e não lhe restar tempo, seja pelo fato de a política não ser ambiente adequado por estar excessivamente contaminado por práticas pouco ortodoxas – é demasiado preconceituosa e estimula a manutenção do quadro androcêntrico no ambiente político brasileiro.

Contudo, não se pode isentar completamente as mulheres da responsabilidade por este quadro. Em parte, pode perfeitamente ser atribuída a uma parcela de mulheres que, por não compreender a importância da representatividade política feminina, submete-se à aventura de uma candidatura fantasma com o objetivo de amealhar benesses, como, por exemplo, o afastamento remunerado de cargo público pelo prazo de três meses conforme assegura a legislação de regência.

Sob outra perspectiva, não é racional, no regime eleitoral brasileiro, que um partido político utilize as vagas a que tem direito na eleição para lançar candidatos que não possuam capilaridade eleitoral. A incapacidade de amealhar votos é nefasta para o sistema proporcional, em que as legendas ou coligações necessitam recolher a maior quantidade possível de sufrágios para engordar seu quociente partidário e, conseqüentemente, conseguir eleger mais pessoas.

Felizmente, o registro de candidaturas de mulheres desprovidas do desejo de participar do processo não impede o surgimento ou destaque de lideranças femininas fortes. Mesmo em cidades com reduzido número

de candidatas votadas, houve quantidade representativa de vereadoras eleitas. É de verificar, inclusive, que, mesmo nas cidades com o maior número de candidatas sem votos, houve eleitas em mais da metade dos casos.

Nas oito cidades constantes da tabela em que houve vereadoras eleitas, a representatividade chegou a um mínimo de 11,11% de participação feminina na composição das câmaras municipais, valor muito próximo da média nacional.

**Tabela 3: Percentual de vereadoras eleitas no Brasil nos últimos anos**

Eleição	Percentual de mulheres entre os vereadores eleitos
1992	7,4 %
1996	11,1%
2000	11,6%
2004	12,7%
2008	12,5%
2012	13,3%

Fonte: Carvalho (2016)

No que diz respeito às condições sociopolíticas dos municípios citados nas tabelas 1 e 2, é de se observar que o sul piauiense, embora possua imensas riquezas econômicas e culturais<sup>7</sup>, ainda é a região menos povoada e desenvolvida do Estado, concentrando, em sua maioria, municípios com menos de 10 mil habitantes.

Essas condições podem indicar que, em cidades pequenas do interior do país, a participação política feminina é mais escassa, o que

<sup>7</sup> Os cerrados piauienses são a última fronteira agrícola brasileira e têm se destacado, ano após ano, na produção de grãos, além disso a região concentra um dos maiores lençóis freáticos do país. Quanto ao aspecto cultural, destaque-se o Parque Nacional da Serra da Capivara, localizado em São Raimundo Nonato, patrimônio cultural da humanidade e berço do homem americano.

justificaria, em tese, a existência de elevado número de candidatas que não obtiveram votos. Em contrapartida, mesmo nessas cidades, houve eleição de vereadoras.

Nesse diapasão, é possível concluir que as lideranças políticas femininas surgem naturalmente na maioria dos municípios, principalmente nas pequenas cidades do interior do país, seguindo os meios tradicionais (desempenho profissional, liderança comunitária, relações familiares etc.). A criação legislativa não teve o condão de penetrar nesses municípios e produzir alteração relevante que ampliasse o quantitativo de mulheres eleitas.

A tabela 3 demonstra que a realidade piauiense não foi muito diversa da realidade nacional no que tange ao total de vereadoras eleitas e também confirma a incapacidade da lei em produzir os efeitos esperados.

Não é possível deixar de reconhecer a gravidade do fato de existirem registros fantasiosos de candidaturas do sexo feminino. Essa prática configura verdadeira fraude eleitoral que deveria ser analisada de modo global, contaminando toda a coligação e não apenas as candidaturas femininas.

É necessário que a Justiça Eleitoral passe a adotar medidas exemplares no sentido de coibir tal comportamento. Passo importante nesse sentido foi o julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 1-43/2013, oriundo da cidade de José de Freitas, também situada no Estado do Piauí.

Naquela oportunidade, o Tribunal Superior Eleitoral assentou que é possível o manejo de ação de impugnação de mandato eletivo quando houver fraude consistente no registro de candidaturas femininas unicamente para assegurar o quantitativo mínimo exigido pela lei e garantir, por via transversa, o registro de candidaturas masculinas.

Naquela oportunidade, manifestou-se a Ministra Luciana Lóssio durante o julgamento:

É uma prática reiterada que foi adotada nas eleições do estado do Piauí. Se não admitirmos que a Justiça Eleitoral tenha conhecimento na Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, essa fraude não chegará à apreciação da Justiça, porque na impugnação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), tal fraude ainda não é do conhecimento de ninguém, ou seja, esse tipo ardil ficará impune (BRASIL, TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2015, p. 20).

Assiste razão à Ministra. A moldura fática resultante da fraude do registro de candidaturas femininas que não pretendem participar verdadeiramente do certame não poderia, em tese, encaixar-se em nenhuma das outras ações eleitorais existentes no ordenamento jurídico brasileiro.

Ademais, tal questionamento só poderá ser levantado – por motivos óbvios – após a ocorrência do pleito, único instante em que se poderão verificar efetivamente a ausência de votos e a possibilidade de ocorrência da fraude. A ação mais adequada para a verificação de tais fatos é, portanto, a ação de impugnação de mandato eletivo, conforme decidiu o TSE.

### 3.2 Cidades com maior percentual de candidatas eleitas

A análise das tabelas 1 e 3 trouxe certo desalento quanto à participação feminina na política municipal piauiense. Contudo, o estudo isolado dos dados pode resultar em conclusões precipitadas e inadequadas.

É imprescindível que seja verificado o lado oposto da realidade, ou seja, têm-se de analisar os dados dos municípios em que as mulheres tiveram o melhor desempenho eleitoral dentro do Estado, a fim de encontrar conclusões mais sólidas.

**Tabela 4: 15 cidades com maior percentual de votos para candidatas a vereador nas eleições de 2012 no Piauí**

Cidades	Percentual de candidatas	Percentual de candidatas sem votos	Percentual dos votos nominais dados a candidatas	Percentual de candidatas entre os eleitos
Fronteiras	32,14%	--	45,38%	66,66%
São José do Divino	38,46%	--	41,88%	44,44%
Passagem Franca do Piauí	44%	--	40,39%	44,44%
Santo Antônio de Lisboa	37,5%	--	40,36%	55,55%
Curral Novo do Piauí	46,15%	--	40,21%	33,33%
Landri Sales	35,29%	8,33%	36,16%	44,44%
Ilha Grande	40%	--	36,15%	44,44%
Ribeira do Piauí	34,61%	11,11%	35,68%	33,33%
São Pedro do Piauí	34,69%	5,88%	35,07%	44,44%
Lagoinha do Piauí	32,25%	--	34,9%	22,22%
Jaicós	36,11%	7,69%	34,25%	44,44%
Santa Cruz do Piauí	31,81%	14,28%	33,55%	33,33%
Barras	32,87%	16,66%	32,96%	61,53%
Pavussu	37,93%	27,27%	30,06%	44,44%
Miguel Leão	36,36%	16,66%	29,18%	33,33%

Fonte: Carvalho (2016)

A verificação dos municípios em que mulheres receberam maior quantitativo de votos traz a lume dados importantes. Na cidade de Fronteiras, embora representassem apenas 32,14% dos candidatos, as mulheres conseguiram amearhar robustos 45,38% dos votos válidos, valor muito acima da média. O resultado foi bastante positivo, levando à vitória de seis candidatas, o que representou 66,66% de participação feminina na composição do Legislativo Municipal.

Merece anotação, igualmente, o fato de que, nas cidades de Curral Novo do Piauí, Passagem Franca do Piauí e Ilha Grande, o número de candidatas foi de 40% ou mais e que tal resultado não foi vazio, já que os percentuais de votos recebidos por elas foi igualmente expressivo.

De outra parte, percebe-se que, mesmo em cidades onde a votação feminina foi expressiva, resultando até mesmo na vitória de algumas candidatas, ainda ocorreram episódios de algumas que não foram sufragadas por nenhum eleitor. Esses são os casos de Landri Sales, Ribeira do Piauí, São Pedro do Piauí, Jaicós, Santa Cruz dos Milagres, Pavussu, Miguel Leão e, até mesmo, Barras, onde a Câmara de Vereadores eleita foi formada por maioria absoluta de mulheres.

**Tabela 5: Características geopolíticas das 15 cidades com maior percentual de votos para candidatas a vereador nas eleições de 2012 no Piauí**

Cidades	Eleitores aptos a votar (2012)	Localização geográfica
Fronteiras	9.141	Sul Piauiense
São José do Divino	4.739	Norte Piauiense
Passagem Franca do Piauí	3.697	Norte Piauiense
Santo Antônio de Lisboa	4.968	Sul Piauiense
Curral Novo do Piauí	3.843	Sul Piauiense
Landri Sales	4.512	Sul Piauiense
Ilha Grande	7.331	Norte Piauiense
Ribeira do Piauí	3.555	Sul Piauiense
São Pedro do Piauí	10.744	Norte Piauiense
Lagoinha do Piauí	2.429	Norte Piauiense
Jaicós	12.245	Sul Piauiense
Santa Cruz do Piauí	5.202	Sul Piauiense
Barras	32.622	Norte Piauiense
Pavussu	3.688	Sul Piauiense
Miguel Leão	1.278	Norte Piauiense

Fonte: Carvalho (2016)

Analisando as características geopolíticas dos municípios em que houve votação mais expressiva para mulheres, é possível perceber que a distribuição é homogênea e alcança municípios com eleitorados baixo e médio, quando se considera o padrão piauiense. Ademais, a distribuição geográfica é igualmente homogênea e há municípios do norte e do sul do Estado praticamente na mesma proporção.

Com fundamento nesses dados, é possível excluir a ideia de que a participação política feminina em cidades pequenas e afastadas dos grandes centros é mais difícil. Como mencionado, os fatores determinantes para eleição de uma mulher para o cargo de vereador estão mais relacionados às peculiaridades locais e a sua postura na sociedade do que ao tamanho e à localização do município.

Além disso, mesmo nas cidades em que o desempenho eleitoral feminino foi louvável e acima da média, não há indício de que isso decorra da criação de cláusula de barreira quantitativa para cada sexo no momento do registro de candidaturas. Na realidade, a medida mostrou-se inócua, pois restam mulheres sem receber votos nessas cidades.

Outro fator a ser evidenciado é que os resultados elencados na tabela 4 não podem ser considerados estáveis, de modo a garantir que, em eleições futuras, a participação feminina siga expressiva. Considerando o fracasso da legislação e a ausência de política pública específica de estímulo à participação feminina na seara eleitoral, os resultados acabam sendo vinculados unicamente às peculiaridades e arranjos regionais.

A eleição da maioria absoluta das vereadoras decorre unicamente de sua atividade política individual e de ação comunitária, não possuindo elo com a criação legislativa, nem mesmo com as ações de incentivo realizadas no âmbito dos partidos políticos.

## 4 Considerações finais

A modernidade impôs novo papel para a mulher, que saiu da reclusão do lar e ocupou os mais diversos espaços de poder na sociedade por meio do exercício de cargos de chefia, de funções em sindicatos e de órgãos de representação profissional e, principalmente, da participação política com o exercício pleno dos direitos de votar e de ser votada.

Embora o simples fato de ser computada como avanço a participação feminina, os números de mulheres eleitas “patinam” e, mesmo após a edição de sucessivas normas que objetivam aumentar tais números, ainda é pequeno o quantitativo de parlamentares do sexo feminino.

Ainda que o número de candidatas tenha crescido de modo consistente, esse conjunto de opções apresentadas ao eleitorado, ao final, não resultou em expressivos números de eleitas. O legislador fracassou em seu intento, e a prova mais pungente disso é o surgimento de número expressivo de candidatas que não receberam nenhum voto, nem o seu próprio.

Com a análise do resultado das eleições municipais de 2012 no Piauí, foi possível chegar a algumas conclusões. O fracasso eleitoral de muitas candidatas decorre da intenção deliberada de apresentar como candidatas “fantasmas”, que não desejam concorrer verdadeiramente a uma cadeira nas Câmaras de Vereadores. Os motivos justificadores de tal conduta são variáveis: garantir o registro de candidatos, respeitando a quota de gênero; obter vantagens pessoais; ou resguardar a presença de candidatos de determinado grupo familiar, por exemplo.

Além disso, a distribuição das candidatas sem voto não obedece lógica geográfica. Contudo, possui lógica social, pois se concentra em cidades com contingente inferior a cinco mil eleitores, afastadas dos maiores municípios do Estado.

De outra parte, emergiram resultados animadores em outras cidades, onde as mulheres chegaram até mesmo a garantir a maioria dos assentos no Legislativo. Nesses casos, fica claro que o sucesso eleitoral feminino se deve às qualidades das candidatas e em nada foi ajudado pela legislação ou por políticas afirmativas capitaneadas pelos partidos políticos.

De tudo, resta a necessidade de reformulação no modo como a participação política feminina tem sido estimulada. É certo que a legislação jamais terá o condão de aumentar o número de mulheres eleitas se não vier associada a políticas de valorização e a incentivos de lideranças femininas, que devem ser realizados pelos partidos políticos, órgãos de representação local, profissional ou sindical e, especialmente, pelas próprias mulheres.

## Referências

BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: 30 set. 2016.

BUONICORE, Augusto César. As mulheres e os direitos políticos no Brasil. In: NAZARIO, Diva Nolf. *Voto feminino & feminismo*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2009.

CASTRO, Sertorio de. *Política és mulher!* Rio de Janeiro: Graphica Sauer, 1933.

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

COSTA, Marcos. *O reino que não era desse mundo: crônica de uma república não proclamada*. Rio de Janeiro: Valentina, 2015.

MACEDO, Elaine Harzheim. A cota de gênero no processo eleitoral como ação afirmativa na concretização de direitos fundamentais

políticos: tratamento legislativo e jurisdicional. *Revista da Ajuris*, v. 41, p. 205-243, 2014.

MASCHIO, Jane Justina. Eficácia/ineficácia do sistema de cotas para as mulheres. *Resenha Eleitoral*, n. 7, jan./jun. 2015.

NAZARIO, Diva Nolf. *Voto feminino & feminismo*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2009.

QUINTELA, Débora Françolin; DIAS, Joelson. Participação política das mulheres no Brasil: das cotas de candidatura à efetiva paridade na representação. Encontro Nacional do CONPEDI, 25. *Anais... Teorias da democracia e direitos políticos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. p. 191-211.

SILVA, Adriana Campos; SANTOS, Polianna Pereira dos. Participação política feminina e a regulamentação legal das cotas de gênero no Brasil: breve análise das eleições havidas entre 1990 e 2014. *In: Encontro Nacional do CONPEDI, 25. Anais... Teorias da democracia e direitos políticos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. p. 427-448.

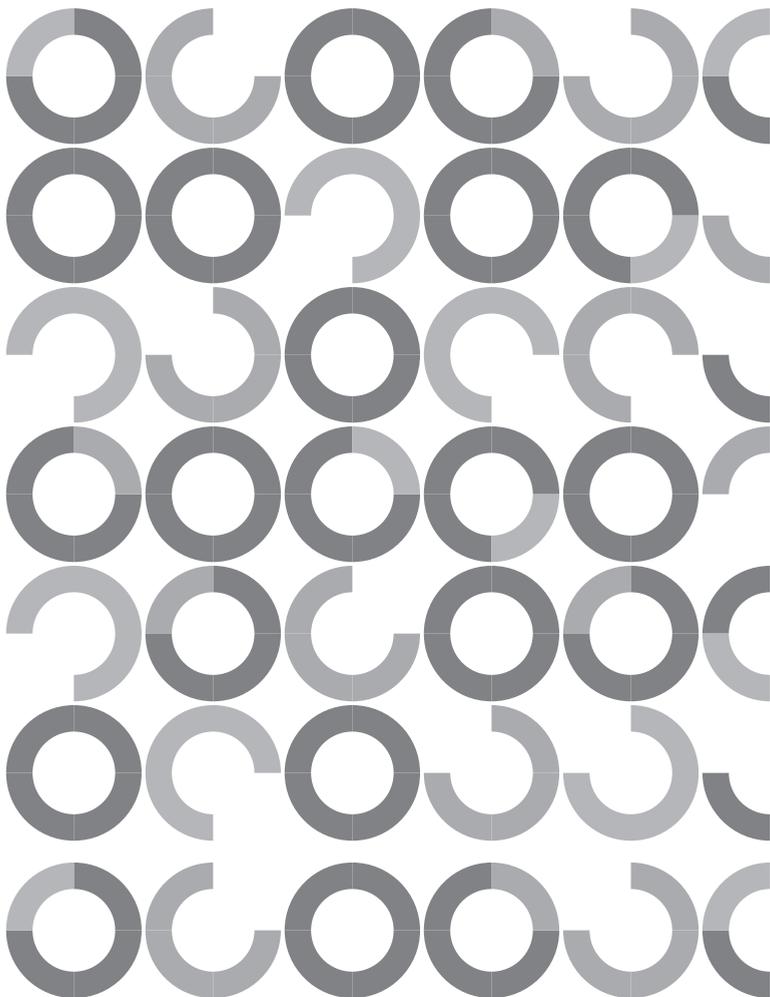
TOSCANO, Moema. A mulher na política. *In: TABAK, Fanny; TOSCANO, Moema. Mulher & política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

WILLS OBREGON, Maria Emma. Cincuenta años del sufragio femenino en Colombia 1954: por la conquista del voto 2004: por la ampliación de la ciudadanía de las mujeres. *Análisis político*, Bogotá, v.18, n. 53, ene./mar. 2005.

ESTUDOS ELEITORAIS  
NA HISTÓRIA

COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR EM MATÉRIA  
ELEITORAL

NESTOR MASSENA





# COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR EM MATÉRIA ELEITORAL<sup>1</sup>

## COMPETENCE TO LEGISLATE IN ELECTORAL MATTERS

NESTOR MASSENA<sup>2</sup>

### RESUMO

Neste artigo, indaga-se sobre a qual dos poderes legislativos compete estabelecer as regras para a execução do art. 70 da Constituição Federal, que determina as bases da legislação ordinária, em todo o Brasil, com referência aos direitos políticos: ao Poder Legislativo Estadual ou ao Poder Legislativo Nacional? Conclui-se que restou dirimida qualquer dúvida quanto à competência legislativa em matéria eleitoral no regime federativo brasileiro, sendo a competência exclusiva da União; é privativamente federal, nada se delegando aos estados e aos municípios neste particular.

**Palavras-chave:** Matéria eleitoral. Legislação. Competência. União. Constituição Federal (1946).

---

<sup>1</sup> Artigo publicado na *Revista Eleitoral*, Rio de Janeiro: TSE, ano 2, v. 5, n. 4, nov. 1952. <https://seer.tse.jus.br/index.php/estudoseleitorais/article/view/105>

<sup>2</sup> Integrante do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) entre 1939 e 1942. Secretário da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Nacional Constituinte (1946). Senador (PSD) por Minas Gerais (1954-1955). Vice-Diretor da Secretaria da Câmara dos Deputados, entre 1955 e 1957. Livre-docente da cadeira de Direito Constitucional na Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil. Membro da Associação Brasileira de Imprensa e do Instituto dos Advogados Brasileiros.

## ABSTRACT

This paper inquires about which of the legislative powers it is responsible to establish the rules for the execution of art. 70 of the Federal Constitution, which establishes the bases of ordinary legislation throughout Brazil with reference to political rights? To the State Legislative Power or to the National Legislative Power? It concludes that any doubts have been settled regarding the legislative competence in electoral matters in the Brazilian federal system: the competence is exclusive to the Union, it is exclusively federal, and nothing is delegated to the states and municipalities in this particular.

**Keywords:** Electoral matter. Legislation. Competence. Union. Federal Constitution (1946).

A Constituição de 24 de fevereiro de 1891 dispõe, no art. 70, sobre eleitores, não estabelecendo, expressamente, que cabe à União legislar a respeito do alistamento, apesar de, no parágrafo primeiro desse artigo, estabelecer que

[...] não podem alistar-se eleitores para as eleições federais, ou para as dos Estados: 1º, os mendigos; 2º, os analfabetos; 3º as praças de pret, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior; 4º, os religiosos de ordens monásticas ou comunidade de qualquer denominação, sujeitos a voto de obediência, regra ou estatuto, que importe a renúncia da liberdade individual.

Aliás, João Barbalho, comentando esse artigo, escreveu:

Para as eleições federais ou para as dos Estados prevalecem as exclusões aqui estabelecidas, porque assim o declara o § 1º, pr.; mas neste ponto é incontestável que se deu invasão na esfera dos direitos autônomos dos Estados, entre os quais figura o de estabelecer os requisitos de um eleitorado próprio. Eles têm de constituir suas autoridades políticas por meio de eleição, visto que devem observar o princípio representativo (um dos que lhes impõe o art. 63); mas o modo dessa eleição e a capacidade eleitoral escapam, sem dúvida, à competência federal, incluem-se nos poderes estaduais. Entretanto, são de tal modo salutares e justificadas as referidas conclusões que, mesmo não tendo para eles caráter obrigatório, os Estados espontaneamente as inscreveram nas suas constituições. Na União Norte-Americana esta matéria, pela Constituição (art. 1º, seção 4º, nº 1) foi deixada aos Estados, que a podem regular, não só quanto aos requisitos do eleitor, mas ainda quanto ao lugar e modo da eleição para o congresso federal, reservado à União o direito de modificar, por lei, o regulamento dos Estados (menos quanto ao lugar das eleições senatoriais, que são feitas pelas assembleias legislativas dos Estados em sua sede).<sup>3</sup>

Carlos Maximiliano, comentando o art. 70 da Constituição de 1891, asseverou:

423. O artigo 70 estabelece as bases da legislação ordinária, em todo o Brasil, com referência aos direitos políticos. O assunto é da competência do Congresso Nacional, da assembleia de cada Estado e do legislador municipal (no Estado e no município a competência para regular o direito eleitoral é determinada pela Constituição do primeiro e, às vezes, pela lei orgânica do segundo); fixa-lhe, entretanto, os alicerces a Constituição da República.

---

<sup>3</sup> Ver Walker, *int. to Am. Law*, § 1º.

Pedro Lessa escreveu em acórdão do Supremo Tribunal Federal, de 10 de junho de 1908: “A qual dos poderes legislativos compete estabelecer as regras para a execução do art. 70 da Constituição Federal? Ao poder legislativo estadual ou ao poder legislativo nacional?”.

A quem ler, com o espírito isento de preocupações partidárias, o art. 34, nº 34, da Constituição, a solução se oferecerá desembaraçada de quaisquer dificuldades. Prescreve o texto citado que ao Congresso Nacional compete privativamente “decretar as leis orgânicas para a execução completa da Constituição”. Trata-se de executar um preceito constitucional e dos que mais interessam à segurança, à tranquilidade, ao bem-estar e ao progresso da União e dos estados. Estabelecidas na Constituição as regras materiais acerca da capacidade eleitoral, o que cumpre é determinar o modo prático, o meio de pôr em execução o preceito constitucional. Sendo assim, parece-me evidente que ao Poder Legislativo Federal compete legislar “para a execução completa da Constituição, neste assunto, ou formular as regras para a conveniente aplicação do preceito constitucional”.

E mais adiante:

[...] todos os cidadãos brasileiros admitidos a votar pelo art. 70 da Constituição têm esse direito inauferível, esse direito que nenhum poder legislativo ordinário, federal ou estadual pode extinguir ou cercear.

Não há dúvida. Mas – acrescentam – há condições do exercício do mesmo direito que dependem dos congressos dos estados. Assim, por exemplo, é ao estado que compete legislar sobre o tempo de residência necessário para o eleitor votar nas eleições estaduais; não é possível consentir em que o cidadão domiciliado em um estado e aí alistado eleitor, transferindo sua residência para outro, seja logo admitido a votar sem um prazo exigido pela lei estadual.

É justamente esta uma matéria que, em face da Constituição, não pode ficar entregue à competência dos estados. Se das legislaturas

estaduais dependesse a votação de uma lei que fixasse o período de residência indispensável para ser alguém eleitor nas eleições estaduais, a consequência forçada seria ficar o direito de votar, que a Constituição garante a todos os brasileiros maiores de 21 anos, sujeito ao arbítrio, aos caprichos e aos mesquinhos interesses políticos dos congressos estaduais. Não é possível, em face do art. 7º e do art. 34, nº 22, da Constituição, chegar ao absurdo de que aos Poderes Legislativos locais compete fixar a época em que um brasileiro, depois de transferir a sua residência de um estado para outro, pode votar no estado que elegeu para seu novo domicílio.

Mas, dir-se-á, talvez, a autonomia local é ferida por esta interpretação; impõe-se a um estado um eleitor, que ainda não tem seus interesses radicados no lugar do seu novo domicílio. É improcedente, e revela vãos receios, a observação. Do estrangeiro naturalizado exige-se que prove o domicílio por mais de quatro anos para poder ser eleito Deputado Federal, por mais de seis para poder ser eleito Senador. Mas a lei não exige o decurso de certo tempo depois da naturalização para poder ser eleitor. Como havemos, pois, de exigir do cidadão brasileiro um requisito que se não impõe ao próprio estrangeiro naturalizado? Desde o tempo do Império, alguns espíritos liberais têm envidado esforços no sentido de se conferir o direito de votar nas eleições municipais ao estrangeiro, visto que não naturalizado. Por que há de o regime atual revelar contra os brasileiros que são obrigados por motivos vários a mudar de estado, uma prevenção que se não justifica sequer em relação aos estrangeiros? Depois, repito: permitir que os congressos estaduais determinem o prazo necessário para o cidadão brasileiro, novo habitante de um estado, votar na sua nova residência, seria anular a excelente garantia do art. 70. De que serve o direito sem o seu exercício? São eleitores todos os brasileiros maiores de 21; mas, para votarem, precisam esses cidadãos ter política local.

Desculpe-me o Tribunal que insista neste ponto, que é um dos argumentos mais invocados pelos que, completamente cegos, discutem

a matéria quanto ao Direito Constitucional ou levados pelos interesses da politicagem. O art. 34, nº 22, não tem relação com o nosso pleito; o assunto da matéria é o art. 70 da Constituição Federal.

Outra objeção, que envolve uma confusão ainda mais deplorável, feita pelos que sustentam ideias contrárias às minhas neste assunto, é a que consiste em invocar o art. 65, § 2º, da Constituição, o qual assim dispõe:

É facultado aos Estados em geral todo e qualquer poder ou direito que lhes não for negado por cláusula expressa, ou implicitamente contida nas cláusulas expressas, da Constituição.

Já vimos que, combinando o art. 70 com o art. 34, nº 22, ressalta-se a competência do Poder Legislativo da União para decretar as leis necessárias à execução da Constituição neste assunto. O legislador constituinte julgou de interesse geral primordial, e, por isso, incluiu na Constituição a determinação da capacidade eleitoral por qualquer espécie de eleição, federal ou estadual; e, na mesma Constituição, prescreveu que ao Congresso Nacional compete decretar as leis orgânicas para a completa execução da Constituição. Esta, pois, conferida muito claramente à União a competência para legislar, a fim de se cumprir o art. 70 da Constituição.

E prossegue Pedro Lessa:

Não se concebe que uma lei ordinária federal ou estadual, restrinja o preceito constitucional e exclua do alistamento de eleitores, reputados tais, investidos do direito de votar e de ser votado pela disposição constitucional.

Se não poderia restringir ou ampliar a capacidade eleitoral, que poderia fazer o legislador estadual se lhe competisse legislar sobre a matéria? Tenho ouvido mais de uma vez que ao Poder Legislativo dos estados deve ser reconhecida a faculdade de corrigir, de melhorar a lei eleitoral federal, de facilitar o alistamento de eleitores para as eleições estaduais. É possível que a lei federal seja excessivamente rigorosa, inutilmente exigente, nos meios de apurar a capacidade eleitoral, determinada

pela Constituição. Nesse caso, não se devem recusar as legislaturas estaduais competência para estabelecer normas práticas, que facilitem o alistamento dos eleitores para as eleições estaduais, que corrijam os defeituosos preceitos da lei eleitoral federal.

Em primeiro lugar, importa muito ter atentar que, no nosso regime, não é missão dos estados corrigir as leis da União; pelo contrário, à União é que compete corrigir as leis dos estados. Se a lei eleitoral é má, dificulta o alistamento dos cidadãos que são eleitores pelo preceito constitucional, tratem os estados, pelos seus representantes, de melhorar a lei federal, derogando-a ou revogando-a. Ademais, se os estados legislassem sobre o modo de apurar a capacidade eleitoral de tal arte, poderiam eles elaborar as suas leis, que, talvez, anulassem completamente o salutar preceito constitucional, que garantiu o direito de se alistar eleitor a todo cidadão brasileiro que não incidir em nenhuma das quatro exceções do art. 70 da Constituição.

Assim, portanto, ao estado, quando se lhe reconhecesse competência para legislar sobre a matéria do art. 70 da Constituição, nunca seria permitido, em face desse mesmo art. 70, restringir, ampliar ou corrigir o que dispõe a lei federal sobre o alistamento eleitoral.

Isso posto, em que aproveitaria a autonomia dos estados a faculdade de apenas formular o meio prático de cumprir um preceito constitucional? Compreende-se a autonomia que faculta aos estados desenvolverem a sua viação férrea, a sua agricultura, as suas indústrias, o seu ensino primário, secundário e superior, a sua polícia etc. No entanto, autonomia para regulamentar um artigo de lei... é absurdo de que nunca se cogitou em direito público. Que autonomia é essa que somente permite aos estados a promulgação de leis destinadas à mera execução de um artigo da Constituição Federal? Que irrisória autonomia é essa que não passa da faculdade, ou, antes, da obrigação de pôr em execução com o mais religioso escrúpulo (é assim que deve ser regulamentado o preceito

constitucional) um texto da lei? Autonomia para obedecer! Autonomia para pôr em prática uma determinação do legislador constituinte sem o direito, ou a liberdade, de alterar uma só vírgula na lei, que se trata de respeitar e cumprir! Invocar a autonomia dos Estados neste pleito é não ter ideia alguma do que seja autonomia!

O Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 – primeiro Código Eleitoral da República – tinha o seu art. 1º assim redigido: “Art.1º Este Código regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições federais, estaduais e municipais”. O professor João Cabral, prefaciando a 1ª edição do seu Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil (Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932), escreveu sobre a “extensão legal do Código” após fazer “votos para que a sua extensão corresponda a este ideal” – o de fazer comparecer o Brasil no mundo eleitoral com caráter próprio, como almejava o Sr. Assis Brasil – “e porque a futura Constituinte só o queira aperfeiçoar e tornar definitivo, mandando acomodá-lo às exigências da nova organização dos poderes federais e locais”:

A este propósito, resta-nos apenas dizer da extensão legal desta grande obra do Governo Provisório. O § 1º do art. 70 da Constituição Federal prescreveu que não poderiam alistar-se os mendigos, os analfabetos, as praças de pré e os religiosos regulares, como eleitores ‘para as eleições federais, ou para as dos Estados’.

Nas leis e regulamentos eleitorais que se lhe seguiram, editados pela União Federal, excetuada a Lei nº 1.269, de 15 de novembro de 1904, art. 1º, predominou o conceito de que o alistamento de eleitores se destinava às eleições federais e às locais do Distrito Federal e do Território do Acre. As Constituições, leis e regulamentos estaduais poderiam, observadas tais proibições, dispor como entendessem melhor sobre os demais requisitos e formalidades de alistamento e de exercício do direito do sufrágio. Na mente dos estadistas e juriconsultos brasileiros, porém, foi se formando progressivamente a convicção de que a capacidade para ser eleitor ou elegível, assim como a cidadania, não deve ser regulada senão pela

Constituição e leis federais. Com este critério foi promulgada a emenda ao art. 6º da Constituição Federal, em que se autoriza a intervenção nos estados para assegurar o respeito aos princípios constitucionais ali enumerados, dentre os quais se encontra “a capacidade para ser eleitor ou elegível nos termos da Constituição e um regime eleitoral que permita a representação das minorias”. O espírito de unificação continuou, predominando agora, com a Revolução, e todos pensam que o Código Eleitoral deve ser o primeiro passo legal da obra revolucionária. Ele regulará, como diz o seu art. 1º, em todo o país o alistamento e as eleições federais, estaduais e municipais. Às constituições e leis orgânicas das três esferas da Federação ficará a determinar quais os órgãos políticos, individuais ou coletivos, a eleger e qual a respectiva composição (A nova Constituição Federal homologou a unificação, art. 83).

A Lei nº 48, de 4 de maio de 1935, que foi o segundo Código Eleitoral da República, reproduziu o artigo inicial do Código Eleitoral primitivo. O professor João Cabral comentou nestes termos o art. 1º do primitivo Código Eleitoral:

O espírito de unificação, em toda a República, das normas reguladoras do alistamento e das eleições, em substância e formas essenciais, como inerentes a todo o organismo político do Estado federal, inspirou, desde o princípio, os autores e, depois, os revisores do anteprojeto. Com isto concordaram o Governo e a opinião geral; de modo que a promulgação do Código Eleitoral, consagrando essa unificação, induziu, desde logo, ao seguinte, que foi homologado pela Assembleia Nacional Constituinte. Toda a matéria eleitoral da União, dos Estados e dos Municípios, inclusive alistamento, processo das eleições, apuração, recursos, proclamação dos eleitos e expedição de diplomas, é da competência privativa do Legislativo federal (Nova Constituição Federal, art. 5º, XIX, f). Às constituições e leis locais caberá somente a determinação dos corpos eletivos, sua composição e funcionamento, mas de modo que não colida com as normas estabelecidas, como essenciais, na Constituição e leis federais.

A Constituição de 1934 estabelecia, no art. 5º, competir privativamente à União legislar sobre “matéria eleitoral da União, dos Estados e dos

Municípios, inclusive alistamento, processo das eleições, apuração, recursos, proclamação dos eleitos e expedição de diplomas”. No art. 83, a Constituição de 34 estabelecia que

[...] a Justiça Eleitoral, que terá competência privativa para o processo das eleições federais, estaduais e municipais, inclusive as dos representantes das profissões, e excetuada a de que trata o art. 52, § 3º caberá: a) organizar a divisão eleitoral da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, a qual só poderá alterar quinquenalmente, salvo em caso de modificação na divisão judiciária ou administrativa do Estado ou Território e em consequência desta; b) fazer o alistamento; c) adotar ou propor providências para que as eleições se realizem no tempo e na forma determinados em lei; d) fixar a data das eleições, quando não determinada nesta Constituição ou nas dos Estados, de maneira que se efetuem, em regra, nos três últimos ou nos três primeiros meses dos períodos governamentais; e) resolver sobre as arguições de inelegibilidade e incompatibilidade; f) conceder habeas-corpus e mandado de segurança em casos pertinentes à matéria eleitoral; g) proceder à apuração dos sufrágios e proclamar os eleitos; h) processar e julgar os delitos eleitorais e os comuns que lhes forem conexos; i) decretar perda de mandato legislativo, nos casos estabelecidos nesta Constituição e nas dos Estados.

O Decreto de 10 de novembro de 1937 estabeleceu, no art. 16, a competência privativa da União para legislar sobre “matéria eleitoral da União, dos Estados e dos Municípios”. O Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, se inicia com a disposição em que consigna: “Art. 1º Esta lei regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições a que se refere o art. 4º da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945”. O art. 4º da Lei Constitucional apenas prevê a fixação, em lei, das datas das eleições para o segundo período presidencial na União, para governadores de estados, para o Parlamento e para as assembleias legislativas, nos estados. Nenhuma referência há, nessa lei constitucional, a eleições municipais – o que também ocorre em relação à ementa do decreto-lei eleitoral e seu art. 1º. Nesse decreto-lei, inscreve-se, porém, o art. 137, pelo qual “as eleições municipais serão realizadas depois de constituídas as assembleias legislativas, nas datas por estas fixadas, regulando-se pela presente lei.”

Assim, na lei eleitoral de que resultou o atual regime político da República, o seu art. 1º deveria ter a redação dos artigos iniciais dos Códigos Eleitorais de 1932 e 1935 e a sua ementa deveria ser assim simplificada: Legislação Eleitoral.

A atual Constituição da República, de 18 de setembro de 1946, estabelece:

Art. 5º Compete à União:

[...]

XV – legislar sobre:

a) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, aeronáutico e de trabalho;

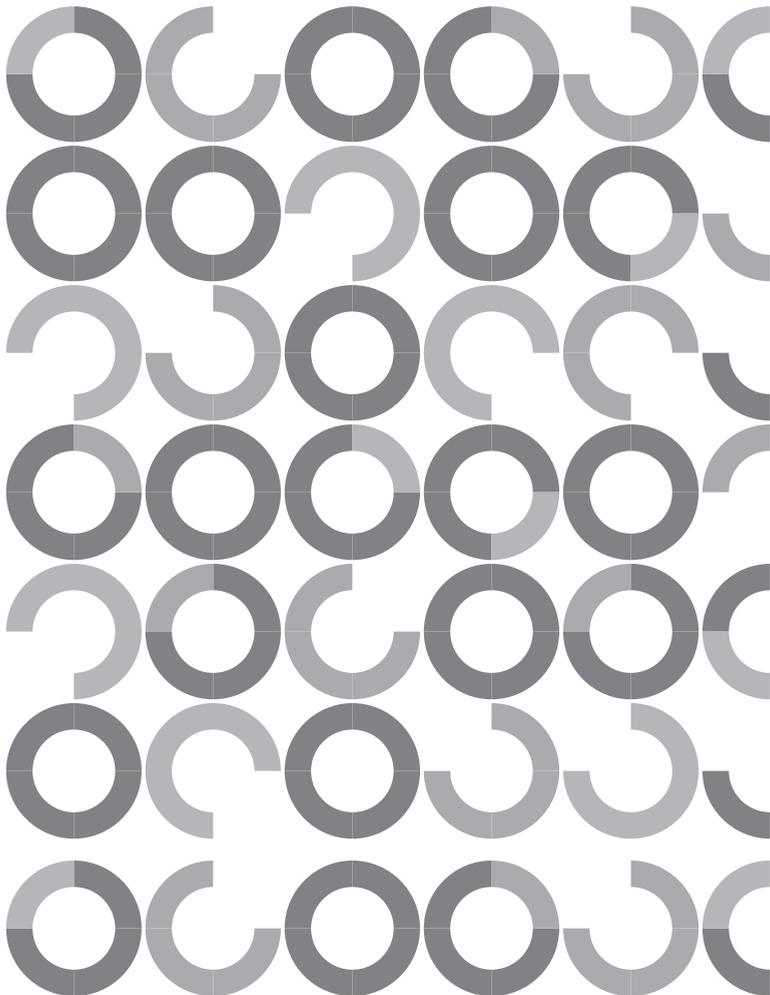
Não inclui a Constituição, no art. 6º, a competência federal do art. 5º, XV, a), dentre as que admitem a simultaneidade da competência estadual, supletiva ou complementar, tendo assim tornado privativa a competência federal para legislar sobre Direito Eleitoral. Ficou, por essa forma, dirimida qualquer dúvida quanto à competência legislativa em matéria eleitoral em nosso regime federativo: a competência é exclusiva da União, é privativamente federal, nada se delegando aos estados e aos municípios neste particular.



ESTUDOS ELEITORAIS  
NO MUNDO

LA IMPORTANCIA DEL DERECHO DE  
ACCESO A LA INFORMACIÓN PARA  
CONSOLIDAR UNA EFECTIVA PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA

ELISABETH I. BERRA  
ELENA I. GÓMEZ





**LA IMPORTANCIA DEL DERECHO DE ACCESO A  
LA INFORMACIÓN PARA CONSOLIDAR UNA EFECTIVA  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

**THE IMPORTANCE OF THE RIGHT OF ACCESS  
TO INFORMATION TO CONSOLIDATE AN EFFECTIVE  
CITIZEN PARTICIPATION**

ELISABETH I. BERRA<sup>1</sup>

ELENA I. GÓMEZ<sup>2</sup>

**RESUMEN**

Destaca el pluralismo y la participación ciudadana como elementos esenciales de la vida democrática. Es que uno de los ejes centrales de la estabilidad y del desarrollo de las instituciones democráticas es la participación política, que robustece los pilares básicos del Estado de Derecho. Afirma que cuanto mayor y más precisa sea la información pública disponible, menor es la discrecionalidad de la burocracia así como la de que se extienda la corrupción en la administración estatal. Concluye recordando que mediante la visibilidad, cognositividad, accesibilidad, y por lo tanto, posibilidad de controlar los actos de la administración pública, viene a reforzarse el concepto de legitimidad democrática.

---

<sup>1</sup> Elisabeth I. Berra: abogada por la Universidad de Buenos Aires y candidata a magister en Derecho con orientación en Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo. Profesora de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, Universidad de Palermo, entre otras. <https://seer.tse.jus.br/index.php/estudoseleitorais/article/view/100>

<sup>2</sup> Elena I. Gómez: magister en Derecho Electoral, Universidad de Castilla-La Mancha, España y profesora de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

**Palabras clave:** Estado de derecho. Acceso a la información. Participación ciudadana. Legitimidad democrática.

## ABSTRACT

The article emphasizes pluralism and citizen participation as essential elements of democratic life. It is that one of the central axes of stability and development of democratic institutions is political participation, that strengthens the basic pillars of the rule of law. It affirms that the greater and more precise is the public information available, the less of the bureaucratic discretion as well as the spreading of corruption in the state administration. It concludes by saying that through visibility, cognositivity, accessibility, and therefore, the possibility of controlling the acts of public administration, the concept of democratic legitimacy is reinforced.

**Keywords:** Rule of law. Access to information. Citizen participation. Democratic legitimacy.

## 1 Introducción

No es materia discutible el carácter de libertad preferida que ostenta el derecho a expresar libremente las ideas, toda vez que es considerado piedra angular del Estado constitucional de derecho. Esta interpretación ha sido consolidada prácticamente de manera unánime tanto por la doctrina como por la jurisprudencia internacional.

Ello por cuanto, existe entre las libertades de expresión e información y el sistema democrático una vinculación directa dado que cualquier forma de restricción ilegítima realizada al libre debate de ideas y opiniones, no sólo lesiona tales libertades, sino que obstaculiza el pleno desarrollo del proceso democrático. La visualización de los derechos fundamentales de expresión e información como piedra angular del Estado de derecho, implica otorgarles categoría de derechos humanos básicos, no sólo en orden a los individuos, sino en orden al sistema mismo, dado que si se cercenan o violentan severamente estas libertades, se pone en riesgo la vigencia de los demás valores y principios, inherentes al Estado constitucional de derecho.<sup>3</sup>

En este sentido, ya en la Opinión Consultiva OC-5/85 la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró que la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Asimismo agrego que

[...] Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también conditio sine qua non para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> BASTERRA, Marcela I. *Derecho a la Información vs. Derecho a la Intimidad*. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni Ed., 2012, p. 47.

<sup>4</sup> Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (artículos 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC 5/85 del 13.11.85, Serie A, n. 5, párr. 70.

En igual sentido, se manifestó el Tribunal Europeo de Derechos Humanos al considerar que la libertad de expresión regulada en el artículo 11 de la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) es un

derecho esencial en una sociedad democrática”. En efecto, “este derecho ocupa una singular posición en todo sistema de derechos fundamentales dado que su lesión o restricción injustificada implica no sólo la limitación del derecho fundamental de uno o más ciudadanos, sino también efectos negativos en el sistema democrático.<sup>5</sup>

En consonancia, en oportunidad de interpretar el artículo 13 de la Convención Americana el Tribunal de San José de Costa Rica advirtió que

[...] la libertad de pensamiento y expresión ‘comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole [...]’. Esos términos establecen literalmente que, quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas [...]. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo, pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.<sup>6</sup>

Al igual que el Pacto de San José de Costa Rica, otros instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen un derecho positivo a buscar y a recibir información.

Como puede observarse de lo descrito anteriormente surgen con claridad meridiana las dos dimensiones de la libertad de expresión; la individual, que tiene por objeto permitirle a los individuos manifestar sus ideas; y la institucional o estratégica, donde el fin no se reduce a

<sup>5</sup> BUSTOS GISBERT, Rafael. Los Derechos de Libre Comunicación en una Sociedad Democrática. In: GARCÍA ROCA, Javier; SANTOLAYA, Pablo (Coords.). *La Europa de los Derechos*. 3. ed., Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, p. 475.

<sup>6</sup> Corte IDH. Opinión Consultiva OC 5/85. Op. Cit., párr. 30.

colmar una necesidad individual sino que sus efectos se proyectan en la sociedad, al coadyuvar a la preservación del sistema político y permitir la convivencia armónica de las prerrogativas individuales.<sup>7</sup> Este criterio fue reafirmado con posterioridad en varios pronunciamientos del Tribunal de cita, como *La Última Tentación de Cristo*<sup>8</sup> y *Mauricio Herrera Ulloa*<sup>9</sup>, entre otros.

En consecuencia, tanto la dimensión individual como la dimensión social o colectiva del derecho a la libertad de expresión, deben garantizarse por igual para dar efectividad a este derecho.<sup>10</sup>

En el clásico diseño institucional la división de poderes permite la fiscalización de los actos de los distintos departamentos del Estado entre sí. De ahí parte la premisa que el control del accionar de la administración pública, Poder Ejecutivo, está a cargo en parte de los representantes del pueblo – Poder Legislativo – sin embargo, en esta actividad de revisión el ciudadano permanece excluido del proceso. Por ello,

[u]n sistema de este tipo, resulta en la actualidad a todas luces insuficiente y 'débil' como mecanismo de contralor. El acceso de las personas a la información oficial debe ser en todos los casos la base de rendimiento de las cuentas públicas. Sólo así se podrá disponer de un catalizador que permita un auténtico control democrático sobre las tres ramas del poder estatal.<sup>11</sup>

En el presente trabajo nos proponemos destacar el papel trascendental que ostenta de la participación ciudadana para fortalecer el sistema democrático, y la importancia que adquiere el efectivo ejercicio del

<sup>7</sup> BADENI, Gregorio. *Tratado de Libertad de Prensa*. Buenos Aires. Ed. Abeledo Perrot, 2002, p. 187-189.

<sup>8</sup> Corte IDH. Caso *La Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros)*. Sentencia de 5.2.2001, Serie C, n. 73.

<sup>9</sup> Corte IDH. Caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, Sentencia de 2.7.2004, Serie C, n. 107.

<sup>10</sup> Corte IDH. Caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, Sentencia de 31.8.2004, párr. 80.

<sup>11</sup> BASTERRA, Marcela I. *Acceso a la Información Pública y Transparencia. Ley 27.275 y Decreto Reglamentario 206-17*. Comentados, anotados y concordados. Buenos Aires: Astrea y Jusbares, 2017, p. 3.

derecho de acceso a la información pública como precondition de un verdadero control por parte de la ciudadanía.

## 2 El derecho de acceso a la información y la participación ciudadana

El derecho de acceso a la información es una instancia de participación ciudadana, por medio de la cual todas las personas ejercen su derecho a requerir, consultar y recibir información de los sujetos obligados a proporcionarla.

En forma preliminar, es preciso mencionar que parte de la doctrina<sup>12</sup> realiza una distinción entre los conceptos de derecho a acceso a la información, derecho de acceso a la información pública y derecho a la información; el primero se circunscribe al derecho de toda persona a acceder a la información que se encuentra en “manos” del Estado; el segundo, es una derivación del principio republicano de publicidad de los actos del gobierno y se materializa en la obligación de la Administración de poner en conocimiento de la población todos los actos y decisiones que emanen de ésta o de los organismos que la componen; finalmente, el tercero, hace referencia a mandatos de difusión de información que activamente los órganos gubernamentales deben poner a disposición de la población con base en alguna normativa específica.

Vale recordar que el principio republicano de gobierno genera como consecuencia, entre otras, la obligación de dar a publicidad los actos gubernamentales para que los ciudadanos puedan ejercer el control que les compete. Sus efectos se reducen a someter a conocimiento de la

---

<sup>12</sup> Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Asociación Marplatense de Estudios Ambientales Integrales (AMEAI) y Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA). *Acceso a la Información y Participación Pública en Materia Ambiental*. Actualidad del principio 10 en la Argentina, Buenos Aires, 2006, p. 12-13.

población los resultados de los procesos de toma de decisiones, pero no garantiza el derecho de la ciudadanía a requerir información del Estado.<sup>13</sup>

En el ámbito del sistema europeo de derechos humanos el reconocimiento de un verdadero derecho de acceso a la información pública ha sido tardío. En efecto, el Tribunal Europeo sostenía que el derecho a recibir información al que aludía el artículo 10.1 del CEDH “no implica(ba) el de acceder a la información que obre en manos del Estado, ni siquiera aquella que pudiera afectar personalmente al ciudadano.”<sup>14</sup>

Fue recién en el año 2009 que este Tribunal vinculó el acceso a la información pública con el artículo 10 CEDH, en los casos la *Társaság a Szabadságjogokért contra Hungría*<sup>15</sup> y *Kenedi vs. Hungría*.<sup>16</sup> Posteriormente, en el caso *Youth Initiative for Human Rights c. Serbia*<sup>17</sup>, del 25 de septiembre de 2013, señala que el acceso a la información pública es esencial para el control público que realiza una organización no gubernamental, que se identifica con su rol como la prensa. Asimismo, agregó que

[...] el derecho de acceso a la información de documentos públicos es un derecho humano fundamental que debería aplicarse a nivel nacional a través de principios generales, como por ejemplo el derecho de acceso a la información.

<sup>13</sup> RODRIGUEZ VILLAFANE, Julio. *El Derecho de Acceso a la Información Pública en Argentina*. Derecho Comparado de la Información, n. 2, jul./dic. 2003, de la Universidad Autónoma de México (UNAM). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública, p. 111-143.

<sup>14</sup> EGUIGUREN PRAELI, Francisco José; BUSTOS GISBERT, Rafael; TORRES MURO, Ignacio. Las Libertades de Pensamiento, Información y Expresión, y los Derechos de Reunión y Asociación: pautas para un diálogo. In: GARCÍA ROCA, Javier; FERNÁNDEZ, Pablo Antonio; SANTOLAYA, Pablo; CANOSA, Raúl (Ed.). *El Diálogo entre los Sistemas Europeo y Americano de Derechos Humanos*. España: Thomson Reuters, 2012, p. 191. Citando los casos del TEDH, *Leander vs. Suiza*, sentencia del 26.3.1987 y *Guerra y otros vs. Italia*, sentencia del 19.2.1998.

<sup>15</sup> TEDH. *Társaság a Szabadságjogokért contra Hungría*, 14.7.2009.

<sup>16</sup> TEDH. *Kenedi vs. Hungría*, 26.8.2009.

<sup>17</sup> TEDH. *Youth Initiative for Human Rights vs. Serbia*, 25.9.2013.

En 8 de noviembre de 2016, la Gran Sala del TEHD al resolver el caso *Magyar*<sup>18</sup>, afirmó que

[...] tal derecho u obligación puede surgir [...] en circunstancias en que el acceso a la información es fundamental para el ejercicio individual del derecho a la libertad de expresión, en particular, de la libertad de recibir y difundir informaciones [art. 10 CEDH] y su negación constituye una interferencia con este derecho.

En esta línea no podemos omitir señalar que en la Unión Europea, este derecho ha sido receptado tanto en el Tratado de Maastricht y, posteriormente, en el Tratado de Ámsterdam, así como en la Carta de Derechos Fundamentales, que en su artículo 42 señala

[...] todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

En el ámbito interamericano ya hemos adelantado que la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, afirma, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción.

Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta

---

<sup>18</sup> TEDH. *Magyar Helsinki Bzottság vs. Hungría*, 8.11.2016.

forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea<sup>19</sup>.

Por su parte, García Sayán en su voto concurrente razonado en el caso *Yatama vs. Nicaragua* resaltó que

[l]a evolución de los últimos lustros ha desarrollado sustantivamente el concepto del derecho a la participación en la dirección de los asuntos públicos que a estas alturas es un referente que incluye un espectro muy amplio de ingredientes que puede ir desde el derecho a promover la revocatoria de autoridades elegidas, fiscalizar la gestión pública, acceder a información pública, plantear iniciativas, expresar opiniones, etc. En efecto, la conceptualización amplia y general del derecho a “participar en la dirección de los asuntos públicos”, tal cual se encuentra literalmente expresado en la Convención, se ha afinado y ampliado.<sup>20</sup>

Añadiendo, en este sentido que

[e]n la Carta Democrática Interamericana se enfatiza la importancia de la participación ciudadana como un proceso permanente que refuerza a la democracia. Así, se declara en la Carta que ‘La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional’ (artículo 2º). Esta declaración general adquiere un sentido teleológico fundamental para el desarrollo conceptual de los derechos políticos que la propia Carta produce en el artículo 4º de la Carta Democrática. Todo ello configura un enfoque de expresión consensual que tiene relación directa con la interpretación y aplicación de una disposición amplia como la contenida en el artículo 23º de la Convención Americana.<sup>21</sup>

A su vez, la Carta Democrática Interamericana<sup>22</sup> destaca en su artículo 4º la importancia de “la transparencia de las actividades gubernamentales,

<sup>19</sup> Corte IDH, Caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, Op. Cit., párr. 80; y Caso *Herrera Ulloa*, Op. Cit., párrs. 108-111.

<sup>20</sup> Corte IDH, Caso *Yatama vs. Nicaragua*, Sentencia de 23.6.2005, Serie C, n. 127, Voto concurrente razonado juez Diego García-Sayán, párr. 13.

<sup>21</sup> Ídem, párr. 16.

<sup>22</sup> *Carta Democrática Interamericana Aprobada por la Asamblea General de la OEA* el 11 de septiembre de 2001 en el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones celebrado en Lima, Perú.

la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa” como componentes fundamentales del ejercicio de la democracia.

En consonancia, el mismo instrumento en su artículo 6° enfatiza que

[l]a participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo [... es] una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia”, por lo que invita a los Estados Parte a “[p]romover y fomentar diversas formas de participación [ciudadana].

A mayor abundamiento, en la Declaración de Nuevo León, aprobada en el 2004, los Jefes de Estado de las Américas se comprometieron, entre otras cosas,

a contar con los marcos jurídicos y normativos, así como con las estructuras y condiciones necesarias para garantizar a nuestros ciudadanos el derecho al acceso a la información”, reconociendo que “[e]l acceso a la información en poder del Estado, con el debido respeto a las normas constitucionales y legales, incluidas las de privacidad y confidencialidad, es condición indispensable para la participación ciudadana [...].<sup>23</sup>

El Tribunal Interamericano con excelentes lineamientos ha señalado que

[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano.<sup>24</sup>

La Asamblea General de la OEA en diversas resoluciones consideró que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y

<sup>23</sup> *Declaración de Nuevo León*, aprobada el 13.1.2004 por los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, en la Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada en la ciudad de Monterrey, Estado de Nuevo León, México.

<sup>24</sup> Corte IDH, *Caso Yatama*, cit., párr. 192; y *La Expresión Leyes* en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9.5.1986. Serie A, n. 6, párr. 34.

participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información.<sup>25</sup>

Es que no puede soslayarse que la divulgación de la información en poder del Estado debe jugar un rol muy importante en una sociedad democrática, pues habilita a la sociedad civil para controlar las acciones del gobierno a quien ha confiado la protección de sus intereses. Por ello, se ha reconocido que: “[e]l artículo 13 de la Convención debe comprender una obligación positiva de parte del Estado de brindar acceso a la información en su poder”<sup>26</sup>, lo cual es necesario para evitar abusos de los funcionarios gubernamentales, promover la rendición de cuentas y la transparencia dentro del Estado y permitir un debate público sólido e informado para asegurar la garantía de contar con recursos efectivos contra tales abusos.

Siguiendo esta línea argumental, la Corte Interamericana ha enfatizado que

el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso.<sup>27</sup>

Sin duda, el control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su

<sup>25</sup> Resolución AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03) de 10.6.2003 sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”; Resolución AG/RES. (XXXIV-O/04) de 8.6.2004 sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”; Resolución AG/RES. 2121 (XXXV-O/05) de 7.6.2005 sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”; y AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) de 6.6.2006 sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”.

<sup>26</sup> Corte IDH, Caso *Claude Reyes y Otros vs. Chile*, Sentencia de 19.9.2006, párr. 87.

<sup>27</sup> Corte IDH, Caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, cit., párr. 86.

gestión pública.<sup>28</sup> Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad.<sup>29</sup>

Así, la Corte Suprema de Justicia de Argentina con especial referencia a la jurisprudencia internacional, ha sostenido que “[...] el fundamento central del acceso a la información en poder del Estado consiste en el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan [...]” y que la información no es propiedad del Estado sino que pertenece a los ciudadanos, en consecuencia la información que posee la Administración sólo se justifica en su carácter de representante de los individuos.<sup>30</sup>

### 3 A modo de reflexión final

Sin una efectiva libertad de expresión, materializada en todos sus términos, la democracia se desvanece, el pluralismo y la tolerancia empiezan a quebrantarse, los mecanismos de control y denuncia ciudadana se comienzan a tornar inoperantes y, en definitiva, se crea el campo fértil para que sistemas autoritarios se arraiguen en la sociedad.<sup>31</sup>

La Corte Suprema de Justicia de Argentina ha resaltado que

[...] el debate democrático exige el mayor pluralismo y las más amplias oportunidades de expresión de los distintos sectores representativos de la sociedad. De lo contrario, no existiría un verdadero intercambio de ideas,

<sup>28</sup> Corte IDH, Caso *Ricardo Canese*, cit., párr. 97; y Caso *Herrera Ulloa*, cit., párr. 127. En el mismo sentido, cfr. *Feldek vs. Slovakia*, n. 29032/95, § 83, ECHR 2001-VIII; y *Surek and Ozdemir vs. Turkey*, n. 23927/94 and 24277/94, § 60, ECHR Judgment of 8.7.1999.

<sup>29</sup> Corte IDH, Caso *Claude Reyes*, cit., párr. 87.

<sup>30</sup> CSJN, *Asociación Derechos Civiles c/ EN - PAMI - (Dto. 1172/03) s/ amparo - Ley n° 16.986*, 4.12.2012.

<sup>31</sup> Corte IDH, Caso *Herrera Ulloa*, cit., párr. 116.

lo que generará como consecuencia directa un empobrecimiento del debate público afectando las decisiones que se tomen de manera colectiva. La libertad de expresión, desde esta visión, se constituye fundamentalmente en precondition del sistema democrático.<sup>32</sup>

En consecuencia, no caben dudas que el pluralismo y la participación ciudadana se erige en un elemento esencial de la vida democrática. Es que uno de los ejes centrales que constituyen la estabilidad y el desarrollo de las instituciones democráticas es la participación política, ya que, en definitiva, robustece los pilares básicos del Estado de derecho.

En este esquema el acceso a la información pública constituye en la actualidad uno de los requisitos indispensables para el funcionamiento adecuado de los sistemas democráticos.

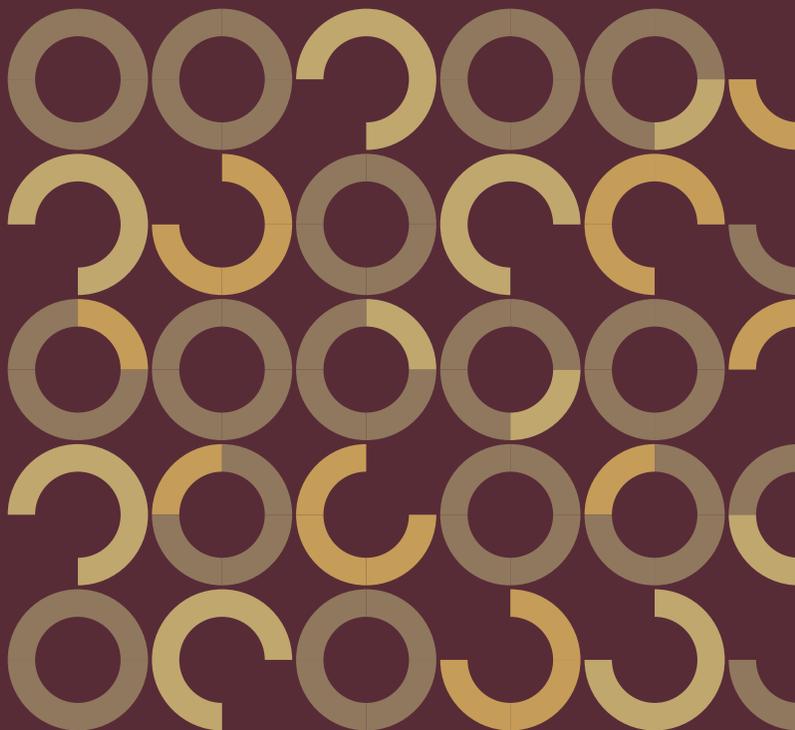
No existe requerimiento más actual e importante para conseguir la credibilidad democrática, que un poder estatal responsable y permeable al escrutinio de los ciudadanos. Cuanto mayor y más precisa sea la información pública disponible, menores serán la discrecionalidad de la burocracia así como la probabilidad de que se extienda la corrupción en la administración estatal. La transparencia de la “res pública” es sin duda un ineludible corolario de la democracia. Ello porque la idea de la transparencia administrativa, caracterizada por una evidente carga axiológica, contribuye innegablemente a ofrecer a la administración la legitimidad que actualmente está en permanente cuestionamiento. Mediante la visibilidad, cognositividad, accesibilidad, y por lo tanto, posibilidad de control de los actos de la administración pública, viene a reforzarse este concepto de legitimidad democrática.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> CSJN. *Grupo Clarín S.A. y otros c. Poder Ejecutivo Nacional y otro s/ acción meramente declarativa*, 12.7.2013.

<sup>33</sup> BOBBIO, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 65. ALAINS, Sebastián. *El Acceso a la Información Pública como Elemento de Transformación en la Emergencia*. In: AHE, Dafne (Coord.). *El Derecho Administrativo de la Emergencia*. 2002. t. 2, p. 69-82. AMMIRATO, Aurelio; SCHEIBLER, Guillermo; TRIPOLI, Pablo. *Ley de Acceso a la Información de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Editorial La Ley. Suplemento de Jurisprudencia de Derecho Administrativo, 2.9.2003, p. 13.



Esta obra foi composta na fonte Fierfield, corpo 11,  
entrelinhas de 17 pontos em papel Cartão Supremo 230g/m<sup>2</sup> (capa)  
e papel AP 75g/m<sup>2</sup> (miolo).



A revista Estudos Eleitorais é apresentada ao leitor em seu segundo número do ano de 2018, composto de sete artigos.

Com mais esta edição, a EJE/TSE reafirma seu compromisso com a valorização dos estudos eleitorais, concebidos de forma abrangente, para alcançar reflexões históricas, teóricas e práticas não apenas sobre o direito eleitoral material e processual, mas também sobre o processo político-eleitoral.



**EJE**  
Escola Judiciária Eleitoral  
Tribunal Superior Eleitoral



**Tribunal  
Superior  
Eleitoral**

ISSN 1414-5146



9 771414 514001