



ESTUDOS
ELEITORAIS

Volume 8 · Número 2
Maio/Agosto 2013

A Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral apresenta o segundo número da revista *Estudos Eleitorais* de 2013.

Confira o conteúdo deste fascículo composto de cinco artigos:

- As alterações introduzidas pela LC n° 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) – Brunna Helouise Marin
- A sanção jurídica no Direito Eleitoral – Frederico Franco Alvim
- A disputabilidade e o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil: uma análise perante a teoria neorrepublicana – Luciano Giambarresi Ganho
- O financiamento público de campanhas na Câmara dos Deputados – Octavio Augusto da Silva Orzari
- Voto dado, candidato eleito? – Volgane Oliveira Carvalho

A revista *Estudos Eleitorais* é uma publicação quadrimestral que oferece subsídios para o exame e o debate do Direito Eleitoral, a partir de artigos, estudos e propostas apresentadas por juristas e estudiosos da área.

Confira o conteúdo digital das revistas já publicadas em:
http://www.tse.jus.br/hotSites/CatalogoPublicacoes/pop_up/estudos_eleitorais.htm

ESTUDOS ELEITORAIS



Volume 8, Número 2
Maio/Agosto 2013

© 2013 Tribunal Superior Eleitoral

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

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

Coordenação: Ministra Rosa Weber – Diretora da EJE

Capa e projeto gráfico: Virgínia Soares

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

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

Revisão: Anna Cristina de Araújo Rodrigues

Normalização técnica: Anna Cristina de Araújo Rodrigues

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

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Tribunal Superior Eleitoral – Biblioteca Alysson Darowish Mitraud)

Estudos eleitorais / Tribunal Superior Eleitoral. - Vol. 1, n. 1
(1997) - . - Brasília : Tribunal Superior Eleitoral, 1997- .
v. ; 24 cm.
Quadrimestral.
Suspensa de maio de 1998 a dez. 2005, e de set. 2006 a
dez. 2007.

ISSN 1414-5146

I. Tribunal Superior Eleitoral.

CDD 341.2805

Tribunal Superior Eleitoral

Presidente

Ministra Cármen Lúcia

Vice-Presidente

Ministro Marco Aurélio

Ministros

Ministro Dias Toffoli

Ministra Nancy Andrighi

Ministra Laurita Vaz

Ministro Henrique Neves

Ministra Luciana Lóssio

Procurador-Geral Eleitoral

Roberto Monteiro Gurgel Santos

Coordenação da Revista Estudos Eleitorais

Ministra Rosa Weber

Conselho Científico

Ministro Ricardo Lewandowski

Ministra Nancy Andrighi

Ministro Aldir Guimarães Passarinho Junior

Ministro Hamilton Carvalhido

Ministro Marcelo Ribeiro

Álvaro Ricardo de Souza Cruz

André Ramos Tavares

Antonio Carlos Marcato

Clèmerson Merlin Clève

Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti

José Jairo Gomes

Luís Virgílio Afonso da Silva

Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo Santos

Marco Antônio Marques da Silva

Paulo Bonavides

Paulo Gustavo Gonet Branco

Paulo Hamilton Siqueira Junior

Walber de Moura Agra

Walter de Almeida Guilherme

Composição da EJE

Diretora

Ministra Rosa Weber

Assessora-chefe

Damiana Torres

Servidores

Ana Karina de Souza Castro

Quéren Marques de Freitas da Silva

Renata Livia Arruda de Bessa Dias

Rodrigo Moreira da Silva

Roselha Gondim dos Santos Pardo

Colaboradores

Anna Cristina de Araújo Rodrigues

Keylla Cristina de Oliveira Ferreira

Rosângela Israel de Sousa Martins

SUMÁRIO

Apresentação.....7

As alterações introduzidas pela LC nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa)
BRUNNA HELOUISE MARIN9

A sanção jurídica no Direito Eleitoral
FREDERICO FRANCO ALVIM.....39

A disputabilidade e o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil:
uma análise perante a teoria neorrepublicana
LUCIANO GIAMBARRESI GANHO53

O financiamento público de campanhas na Câmara dos Deputados
OCTAVIO AUGUSTO DA SILVA ORZARI.....71

Voto dado, candidato eleito?
VOLGANE OLIVEIRA CARVALHO.....91

APRESENTAÇÃO

A Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (EJE/TSE) apresenta ao prezado leitor o segundo número da revista *Estudos Eleitorais* de 2013, composto de cinco artigos.

No primeiro artigo, intitulado *As alterações introduzidas pela LC n° 135/2010*, Brunna Helouise Marin discute a corrupção no Brasil à luz da Lei Complementar n° 135/2010, ou Lei da Ficha Limpa, que alterou paradigmas no Direito Eleitoral, reafirmando a importância de resguardar a probidade e a moralidade administrativa.

No segundo artigo, *A sanção jurídica no Direito Eleitoral*, o autor Frederico Franco Alvim analisa a relação entre sociedade, Estado e Direito, conceitua e identifica o papel das sanções eleitorais em um ordenamento, destacando a atuação do princípio da proporcionalidade como limite de aplicação da sanção jurídica no universo do Direito Eleitoral.

Luciano Giambarresi Ganho, autor do terceiro artigo, intitulado *A disputabilidade e o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil – uma análise perante a teoria neorrepública*, faz um estudo sobre a relação entre a forma de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e o conceito de liberdade como não dominação. Explicita as instituições necessárias para a garantia da liberdade como não dominação, culminando com a proposta de um modelo de financiamento de campanhas eleitorais que extermine ou, ao menos, reduza a influência do poder econômico sobre o poder político.

O quarto artigo, *O financiamento público de campanhas na Câmara dos Deputados*, de Octavio Augusto da Silva Orzari, trata de reforma polí-

tica com enfoque no financiamento público de campanhas. Traz argumentos expostos em parte da literatura brasileira de Ciência Política sobre o tema, analisa os debates sobre o financiamento público e expõe as propostas apresentadas na Câmara dos Deputados.

No último artigo, *Voto dado, candidato eleito?*, o professor Volgane Oliveira Carvalho apresenta o histórico de fraudes eleitorais em eleições brasileiras, com foco especial no período republicano. A partir daí, analisa a evolução do processo eleitoral brasileiro na busca pela concretização de um regime verdadeiramente democrático e finaliza defendendo que a adoção de um sistema eletrônico de votação trouxe inúmeros benefícios às eleições brasileiras, com destaque para celeridade, segurança e confiabilidade nos resultados.

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

AS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LC N° 135/2010 (LEI DA FICHA LIMPA)¹

CHANGES INTRODUCED BY COMPLEMENTARY LAW N° 135/2010 (LAW OF CLEAN SHEET)

BRUNNA HELOUISE MARIN²

RESUMO

Em meio a conturbados escândalos políticos, o fenômeno da corrupção no Brasil ganha cada vez mais destaque, trazendo à tona discussões acerca dessa problemática. Nesse viés, o presente trabalho faz abordagens sobre a Lei Complementar n° 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), que alterou paradigmas no Direito Eleitoral, numa tentativa de dar maior eficácia e força normativa ao comando disposto no art. 14, § 9º, da Constituição Federal (CF), que prevê que a lei deve, sobretudo, resguardar a probidade e a moralidade administrativa. Assim, evidencia-se a preocupação do legislador constituinte em estatuir um verdadeiro filtro legal,

¹ Artigo recebido em 30 de abril de 2013 e aceito para publicação em 24 de maio de 2013.

² Graduanda em Direito pela Faculdade de Direito do Centro Universitário Curitiba. Integrante do Grupo de Estudos Hermenêutica Constitucional e a Concretização dos Direitos Fundamentais na Pós-Modernidade (Unicuritiba) e do Núcleo de Investigações Constitucionais (UFPR).

a fim de proteger o regime democrático, a probidade administrativa e, acima de tudo, o interesse público, colocando à disposição do eleitor postulantes com conduta isenta de vícios que maculam a legitimidade de sua candidatura.

Palavras-chave: Eleitoral. Inelegibilidades infraconstitucionais. Ficha limpa.

ABSTRACT

Amid troubled political scandals, the phenomenon of corruption in Brazil gained increasing prominence bringing up discussions on this problem. In this vein, the present paper approaches the Complementary Law nº 135/2010 (Law of Clean Sheet), which amended the electoral law paradigms in an attempt to make more effective and normative force to the control provisions of art. 14, § 9 of the Constitution, which provides that the law should, above all, protect the integrity and administrative morality. Thus, it is clear concern in the constitutional legislator to lay a real nice filter in order to protect the democratic regime, the administrative probity, and, above all, the public interest, making available the voter, candidates to conduct free vices that stain the legitimacy of his candidacy.

Keywords: Electoral. Infra-constitutional ineligibility. Clean sheet.

1 Introdução

A Constituição Federal de 1988, quando promulgada, além de estabelecer determinadas hipóteses em que o cidadão terá restringido seu direito de ser votado, previa em seu artigo 14, § 9º, que lei complementar estabeleceria

[...] outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.³ (Redação original.)

³ BRASIL, Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 13 maio 2012.

Nesse viés, em maio de 1990, atendendo ao aludido reclame constitucional, foi sancionada a Lei Complementar nº 64 (Lei das Inelegibilidades), que definiu outras hipóteses em que o cidadão teria sua capacidade eleitoral passiva cerceada e previu como sanção a inelegibilidade pelo prazo de três, quatro ou cinco anos, condicionando seus efeitos ao trânsito em julgado da decisão. Além de trazer inovações à ação de investigação judicial eleitoral (AIJE), disciplinou a ação de impugnação do registro de candidatura, para expurgar do pleito candidatos que não preenchessem as condições de elegibilidade ou que incorressem nas hipóteses de inelegibilidades.

Todavia, em 1994, foi promulgada a Emenda Constitucional de Revisão nº 4, que alterou a redação do § 9º do art. 14 da CF, assentando que, além de a lei resguardar a normalidade e legitimidade do pleito, também protegeria “a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada a vida pregressa do candidato”⁴.

Note-se que a referida emenda constitucional, com o intuito de resguardar postulados constitucionais, como a probidade administrativa e a moralidade, reforçou a redação da aludida norma, evidenciando a preocupação do legislador constituinte reformador de erigir mandamentos legais de forma a permitir que as inelegibilidades infraconstitucionais barrassem a candidatura de cidadãos inábeis ao exercício de mandato político, tendo em vista sua vida *ante acta*.

Nesse contexto, houve grande questionamento quanto à aplicabilidade do referido parágrafo após sua alteração junto à Justiça Eleitoral, ante a inércia do legislador em adequar a Lei das Inelegibilidades (LC nº 64/1990) à nova realidade constitucional. Desse modo, após reiteradas decisões acerca da questão, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) editou a Súmula nº 13, assentando o entendimento de que não era “autoaplicável o § 9º, art. 14, da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional de Revisão nº 4/1994”⁵, em razão de que somente o legislador ordinário poderia prever novas hipóteses de inelegibilidade, conquanto a aludida norma constitucional teria eficácia limitada.

⁴ Id.

⁵ BRASIL. Súmulas do TSE. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-nb0-13>> Acesso em: 14 maio 2012.

Não obstante abalizadas opiniões de parte a parte, a Associação dos Magistrados Brasileiros propôs uma arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF n° 144), perante o Supremo Tribunal Federal (STF), alegando que alguns dispositivos da LC n° 64/1990 não haviam sido recepcionados pela alteração constitucional. Destarte, requeria, sobretudo, que fosse permitido à Justiça Eleitoral

[...] considerar fatos previstos nesses artigos e incisos – independentemente de trânsito em julgado, de decisão definitiva ou de submissão da decisão ao poder judiciário – no exame da vida pregressa dos candidatos, visando ao deferimento ou indeferimento do registro.⁶

Ao julgar a ADPF n° 144, o STF foi ao encontro do juízo do TSE, fixando o entendimento de que não se pode, por meio de interpretação judicial, estabelecer novas hipóteses de inelegibilidade, sendo que era faculdade do

[...] Congresso Nacional, em sede legal, definir outros casos de inelegibilidade – necessária observância, em tal situação, da reserva constitucional de lei complementar (CF, art. 14, § 9°) –, impossibilidade, contudo, de a lei complementar, mesmo com apoio no § 9° do art. 14 da Constituição, transgredir a presunção constitucional de inocência, que se qualifica como valor fundamental, verdadeiro “cornerstone” em que se estrutura o sistema que a nossa carta política consagra em respeito ao regime das liberdades e em defesa da própria preservação da ordem democrática.⁷

Dezesseis anos após a publicação da EC n° 4/1994, veio à tona a Lei Complementar n° 135 de 2010, batizada como Lei da Ficha Limpa, decorrente de um projeto de lei de iniciativa popular, impulsionado pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE). Foram recolhidas mais de 1,3 milhão de assinaturas de eleitores distribuídos por todo o país, em cumprimento ao estabelecido no § 2° do art. 61 da Carta Magna.

⁶ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 144, Ministro Relator Celso de Mello, Brasília, DF, 6 de agosto de 2008.

⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 144, Ministro Relator Celso de Mello, Brasília, DF, 6 de agosto de 2008.

A iniciativa cidadã promoveu os meios para que a referida lei surgisse com o desígnio de dar maior eficácia e força normativa ao § 9º do art. 14 da Lei Maior, estabelecendo novos casos em que o cidadão terá restringido seu direito de ser votado, além de alterar substancial e materialmente alguns dispositivos da Lei das Inelegibilidades: dispensou o trânsito em julgado para o reconhecimento da inelegibilidade; aumentou o prazo de inelegibilidade para o mínimo de oito anos; ampliou os efeitos da ação de investigação judicial eleitoral; previu a análise da gravidade do fato em vez da potencialidade lesiva para configuração do ato lesivo em sede de AIJE (das ações eleitorais), dentre outras alterações que serão analisadas neste artigo.

Diante da extensão da matéria normatizada pela nova lei, houve grande controvérsia quanto à sua aplicação às eleições de 2010, uma vez que a lei havia sido sancionada em 4 de junho daquele ano, a menos de um ano do pleito. Consoante juízo da Corte Eleitoral, em resposta à Consulta nº 112.026/2010⁸, as normas eleitorais trazidas a lume pelo novo diploma legal teriam caráter tão somente material, não havendo ofensa ao princípio da anuidade, previsto no art. 16 da Lei Maior⁹. Sendo assim, deveriam ser aplicadas ao pleito de 2010.

Todavia, o STF posicionou-se em sentido contrário e entendeu que a

[...] LC nº 135/2010 interferiu numa fase específica do processo eleitoral, qualificada na jurisprudência como a fase pré-eleitoral, que se inicia com a escolha e a apresentação das candidaturas pelos partidos políticos e vai até o registro das candidaturas na Justiça Eleitoral. [...] A competição eleitoral se inicia exatamente um ano antes da data das eleições e, nesse interregno, o art. 16 da Constituição exige que qualquer

⁸ "CONSULTA. ALTERAÇÃO. NORMA ELEITORAL. LEI COMPLEMENTAR Nº 135/2010. APLICABILIDADE. ELEIÇÕES 2010. AUSÊNCIA DE ALTERAÇÃO NO PROCESSO ELEITORAL. OBSERVÂNCIA DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. PRECEDENTES. Consulta conhecida e respondida afirmativamente". BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Consulta no 112.026, Ministro Relator Hamilton Carvalhido, Brasília, DF, 11 de junho de 2010.

⁹"Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 4, de 1993)". BRASIL, Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 29 maio 2012.

modificação nas regras do jogo não terá eficácia imediata para o pleito em curso¹⁰ [...],

decidindo por sua inaplicabilidade às eleições de 2010.

Não obstante, em 2011, foram ajuizadas duas ações diretas de constitucionalidade (ADCs nºs 29 e 30) e uma ação direta de inconstitucionalidade (ADIn nº 4.578) acerca do aludido diploma legal, as quais foram analisadas conjuntamente pelo STF em fevereiro de 2012.

As ADCs nºs 29 e 30 foram propostas, respectivamente, pelo Diretório Nacional do Partido Popular Socialista, que requeria, sobretudo, o reconhecimento da retroatividade da LC nº135/2010, e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, que pleiteava o reconhecimento integral de constitucionalidade da lei. Já a ADIn nº 4.578, ajuizada pela Confederação Nacional dos Profissionais Liberais, contestava o art. 1º, inciso I, alínea *m*, que torna inelegíveis aqueles que forem excluídos da profissão em decorrência de infração ético-profissional.

A Corte Constitucional, por maioria de votos, reconheceu a constitucionalidade da referida lei, que poderá, inclusive, alcançar fatos ocorridos antes de sua vigência. Contudo, em que pese esse entendimento, ainda há pontos controvertidos, uma vez que não houve entendimento uníssono entre os ministros, não sendo exaurida a discussão sobre todos os pontos da LC nº 135/2010.

2 Novas hipóteses de inelegibilidade

A Lei da Ficha Limpa, além de alterar substancialmente alguns dispositivos da LC nº 64/1990, trouxe novas hipóteses em que o cidadão terá sua capacidade eleitoral passiva restringida nas alíneas *e, j, k, l, m, n, o, p, q*, todas do inciso I, do art. 1º dessa lei, tendo em vista, principalmente, a vida pregressa do pretense candidato.

Consoante a nova redação dada pela LC nº 135/2010 à alínea *e*, ampliou-se o rol de crimes que acarretarão a inelegibilidade do cidadão

¹⁰ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Especial nº 633.703, Ministro Relator Gilmar Mendes, Brasília, DF, 23 de março de 2011.

pelo prazo de oito anos após o cumprimento da pena. Nesse viés, salienta-se que, de acordo com o art. 15, inciso III, da CF, a condenação criminal transitada em julgado ocasiona a suspensão dos direitos políticos, que perdura até o cumprimento da pena ou a extinção da punibilidade, consoante a Súmula nº 9 do TSE¹¹.

Destarte, enquanto estiver sendo executada a pena, o condenado terá suspenso todos seus direitos políticos, todavia, depois, caso incida em uma das hipóteses conjecturadas pela alínea e, recuperará parcialmente seus direitos políticos, porquanto somente terá cerceada sua capacidade eleitoral passiva, podendo votar e exercer outros direitos políticos.

Todavia, de acordo com o § 4º do art. 1º da LC nº 64/1990, a alínea e não se aplica aos crimes: culposos; de menor potencial ofensivo, cuja pena máxima em abstrato é inferior a dois anos; e de ação penal privada, que é condicionada à conveniência do próprio ofendido.

A inelegibilidade terá eficácia a partir da decisão judicial do órgão colegiado que condenar o réu pelos crimes vistos anteriormente. Nessa linha, note-se que, consoante decisão do TSE, foi reconhecido que os jurados que compõem o Conselho de Sentença no Tribunal do Júri constituem órgão colegiado para efeitos da alínea e.

O prazo de inelegibilidade inicia-se com a condenação criminal transitada em julgado ou com a decisão do órgão colegiado, até o trânsito em julgado da decisão, e perdura por mais oito anos após o cumprimento da pena ou sua extinção.

Consoante o Ministro Luiz Fux, no caso da alínea e,

[...] admitindo-se a inelegibilidade já desde as condenações não definitivas – contanto que prolatadas por órgão colegiado –, essa extensão pode ser excessiva. Em alguns casos concretos nos quais o indivíduo seja condenado,

¹¹ “Súmula nº 9 A suspensão de direitos políticos decorrente de condenação criminal transitada em julgado cessa com o cumprimento ou a extinção da pena, independendo de reabilitação ou de prova de reparação dos danos”. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-nb0-09>> Acesso em: 14 maio 2012.

por exemplo, a pena de trinta anos, a impossibilidade de concorrer a cargos eletivos pode estender-se, em tese, por mais de quarenta anos, o que certamente poderia equiparar-se, em efeitos práticos, à cassação dos direitos políticos, expressamente vedada pelo *caput* do art. 15 da Constituição [...].¹²

Destarte, votou pela inconstitucionalidade parcial dessa hipótese, permitindo-se a dedução do período transcorrido entre a condenação e o seu trânsito em julgado da inelegibilidade a ser cumprida posteriormente ao fim da pena. No entanto, o STF, no julgamento da Lei da Ficha Limpa, entendeu que não há inconstitucionalidade na cumulação entre a inelegibilidade e a suspensão de direitos políticos, todavia, não se pronunciou quanto à constitucionalidade da alínea e.

A alínea *j* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, por sua vez, prevê a inelegibilidade decorrente da condenação nas representações eleitorais por infração à Lei das Eleições (9.504/1997), mais especificamente por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha e por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais e, ainda, por corrupção eleitoral.

Contudo, somente nos casos em que a condenação implicar a cassação do registro ou a denegação do diploma, consoante a gravidade do fato, haverá incidência dessa hipótese de inelegibilidade. Pois, conforme ensina José Jairo Gomes,

[...] atende-se com isso ao princípio constitucional de proporcionalidade, pois se se entender como adequada tão só aplicação de multa, a conduta considerada certamente terá pouca gravidade. Nesse caso, a lesão ao bem jurídico não é de tal gravidade que justifique a privação da cidadania passiva por oito longos anos. (GOMES, 2011, p. 176.)

Em relação à captação ilícita de sufrágio, prevista no art. 41-A da Lei das Eleições, observe-se que, conforme o aludido artigo, a promessa de vantagem pessoal de qualquer espécie ao eleitor com o intuito de obter

¹² BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578, Ministro Relator Luiz Fux, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012.

voto configurará a conduta ilícita, não sendo necessário seu condicionamento à potencialidade lesiva do ato, nem ao pedido explícito de votos. Todavia, consoante o entendimento jurisprudencial, é preciso existir, além da prática da conduta, o intuito específico de obter votos e a participação ou anuência do candidato beneficiário.

Nesse diapasão, o art. 30-A da Lei nº 9.507/1997 prevê a ação por captação ou gasto ilícito de recurso para fins eleitorais para apuração dessas condutas como forma de resguardar, sobretudo, a lisura da campanha eleitoral e impõe como sanção a negação ou cassação do diploma do candidato. E agora, também por força da alínea *j*, ficará inelegível pelo prazo de oito anos a partir da respectiva eleição.

De acordo com Ramayana (2010, p. 115), “a sanção perquirida com a ação (perda do diploma) deve ser adequada ao ilícito praticado, sendo tal proporcionalidade um pressuposto para cassação do mandato”. É desnecessário que o ato seja potencialmente lesivo para influir na igualdade do pleito eleitoral.

Conforme o art. 23, § 1º, incisos I e II, e o art. 81, § 1º, ambos da Lei nº 9.504/1997, respectivamente, é permitido que pessoa física doe para campanhas eleitorais, a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos perante a Justiça Eleitoral, no máximo, até 10% do seu rendimento total, e que pessoa jurídica doe até o limite de 2% do seu faturamento bruto, ambos tendo como base o ano anterior ao da eleição.

Também nas hipóteses em que a doação provier de fontes vedadas, enumeradas no art. 24 da Lei das Eleições, acarretar-se-á a restrição à capacidade eleitoral passiva. Do mesmo modo, haverá incidência da alínea *j* nos casos em que o agente público praticar conduta vedada em campanha eleitoral, previstas nos arts. 73 a 78 da Lei nº 9.504/1997, com o intuito de garantir a isonomia entre os candidatos, impedir o uso da máquina pública em benefício daquele que detém cargo público e coibir, sobretudo, o abuso do poder político e econômico.

Noutro passo, os ocupantes de cargo eletivo que renunciarem aos seus mandatos perante a iminência da instauração de um processo por infringência à Constituição Federal ou Estadual, ou, ainda, à Lei Orgânica

Municipal ou Distrital, ficarão inelegíveis por força da alínea *k* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, tendo como termo inicial o oferecimento da representação ou petição capaz de cominar a abertura daquele processo.

Inicialmente, a Carta Magna estabelece algumas hipóteses que ensejam a perda do mandato parlamentar, como, por exemplo, no caso em que o parlamentar age de maneira incompatível com o seu decoro, consoante dispõe o art. 55, inciso II. Todavia, remete-se ao respectivo Regimento Interno da Casa Legislativa a definição mais específica dos casos de quebra de decoro parlamentar.

Havendo a prática de algum ato que implique infringência ao aludido artigo constitucional, dever-se-á formalizar a acusação por meio de petição ou representação interposta perante o órgão julgador competente. A partir da autuação daquela, será instaurado um processo político-administrativo, regido por normas constitucionais e pelos respectivos regimentos internos, sendo que a sanção perquirida é a cassação do mandato, que poderá ser decretada, somente, por decisão da maioria absoluta dos membros da Casa Legislativa, consoante preceitua o art. 55, § 2º, da CF. Inobstante, a perda de cargo eletivo também gerará a inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alíneas *b* e *c*, da Lei das Inelegibilidades¹³.

Destarte, para escapar da inelegibilidade, alguns parlamentares renunciavam antes mesmo da instauração formal do processo, evitando

¹³“Art.1º – b) os membros do Congresso Nacional, das assembleias legislativas, da Câmara Legislativa e das câmaras municipais, que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das constituições estaduais e leis orgânicas dos municípios e do Distrito Federal, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subsequentes ao término da legislatura; (Redação dada pela LCP nº 81/1994.)

c) o governador e o vice-governador de Estado e do Distrito Federal e o prefeito e o vice-prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos; (Redação dada pela LC nº 135/2010)”. BRASIL, Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm> Acesso em: 10 dez. 2012.

a inelegibilidade futura. E, nesse sentido, recai a norma incluída pela Lei da Ficha Limpa à LC nº 64/1990, prevista na alínea *k*, inciso I, art. 1º, que, sobretudo, consoante leciona Zílio,

[...] tenciona evitar que o mandatário – premido por conduta que possa acarretar o início de processo que tenha como consequência a cassação do mandato, como efeito anexo da inelegibilidade (alíneas *b* e *c*) –, através de renúncia, possa burlar o objetivo da norma, preservando sua capacidade eleitoral passiva com vista a um próximo pleito. (ZILIO, 2012, p. 204.)

Todavia, apenas a renúncia ocorrida após o oferecimento da petição ou a representação apta a permitir a instauração do processo enseja essa hipótese de inelegibilidade, não bastando tão somente o protocolo de qualquer petição, o que evita lides temerárias que tenham como intuito criar empecilhos à candidatura de determinado candidato. De acordo com o Ministro Luiz Fux,

[...] ao mesmo tempo em que compete à lei coibir abuso de direito, não é menos importante impedir que uma simples petição possa restringir o direito individual de concorrer a cargo eletivo, sem que se exija a averiguação de justa causa para a instauração de processo para perda ou cassação do mandato eletivo.¹⁴

Nesse sentido, consoante Ramayana, a petição ou representação deve apresentar, no mínimo,

[...] capacidade meritória, sendo que esta é verificada, preliminarmente, pela Mesa da Casa respectiva ou órgão equivalente de previsão regimental. Por exemplo, se a Mesa arquivar a representação, não há que se falar em inelegibilidade. (RAMAYANA, 2010, p. 333.)

Também, já se tem posicionado o TSE no sentido de que

[...] incide a causa de inelegibilidade prevista no artigo 1º, I, *k*, da Lei Complementar nº 64/1990, quando remetido, previamente à renúncia, relatório elaborado por Comissão

¹⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578, Ministro Relator Luiz Fux, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012.

Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) em que se assenta a necessidade de abertura de processo disciplinar contra deputado, em razão de gravíssimos fatos ofensivos do decoro parlamentar.¹⁵

Com efeito, o legislador infraconstitucional fixou o prazo de inelegibilidade por oito anos após o término da respectiva legislatura em que ocorrer a renúncia, ou seja, o parlamentar terá que aguardar o término do período remanescente de seu “antigo” mandato, para que, a partir desse momento, se inicie o prazo da inelegibilidade.

Insta ainda observar que o § 5º do art. 1º da LC nº 64/1990, acrescentado pela Lei da Ficha Limpa, criou uma exceção à norma insculpida na alínea *k*, porquanto retirou de sua incidência a renúncia feita para fim de desincompatibilização. Nessa hipótese, o candidato, mais especificamente, o chefe do poder Executivo, que renunciar visando concorrer a outro cargo, tendo em vista a regra disposta no art. 14, § 6º, da CF, não ficará inelegível¹⁶. Contudo, caso haja fraude, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral, incidir-se-á a restrição à capacidade eleitoral passiva.

No julgamento das ADCs nºs 29 e 30 e da ADIn nº 4.578, o STF entendeu que

[...] o abuso do direito à renúncia é gerador de inelegibilidade dos detentores de mandato eletivo que renunciaram aos seus cargos, posto hipótese em perfeita compatibilidade com a repressão, constante do ordenamento jurídico brasileiro (*v.g.*, o art. 53, § 6º, da Constituição Federal e o art. 187 do Código Civil), ao exercício de direito em manifesta transposição dos limites da boa-fé.¹⁷

Entretanto, na parte final da ementa do respectivo julgado, omitiu-se quanto à declaração de constitucionalidade da alínea *k*.

¹⁵ BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 214.807, Ministro Relator Hamilton Carvalhido, Brasília, DF, 2 de março de 2011.

¹⁶ “Art. 14. § 6º – Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito”. BRASIL, Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 13 maio 2012.

¹⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578, Ministro Relator Luiz Fux, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012.

Noutro passo, a alínea / do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990 comina a sanção de inelegibilidade àqueles que forem condenados à suspensão dos direitos políticos por ato doloso de improbidade administrativa, tipificado como lesivo ao patrimônio público e que importe em enriquecimento ilícito.

Consoante Pinto, a improbidade administrativa consiste na

[...] atuação de forma desonesta do agente público ou particular, respectivamente, no desempenho da função ou numa eventual relação mantida com a Administração Pública. Pressupõe uma conduta em detrimento dos valores, juridicamente tutelados, expostos na lei que a disciplina. (PINTO, 2003, p. 303.)

Como se pode notar, a Lei da Ficha Limpa, sobretudo na tentativa de resguardar a probidade e moralidade administrativa, torna inelegíveis aqueles que forem condenados nas ações de improbidade administrativa por descumprimento à Lei nº 8.429/1992, que regula o art. 37, § 4º, da CF¹⁸.

Note-se, entretanto, que a alínea / é aplicável somente aos casos em que a condenação importar na suspensão de direitos políticos, que pode perdurar pelo prazo de três a dez anos, podendo ser aplicadas outras sanções cumulativamente, consoante preceitua o art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa (8.429/1992). Nesse viés, é necessário que aquela sanção conste expressamente na sentença condenatória, uma vez que não é efeito automático da condenação por improbidade administrativa, como nos casos de condenação criminal.

Além disso, o ato deve ser doloso, sob o viés do Direito Administrativo. De acordo com Di Pietro,

[...] no caso da lei de improbidade, a presença do elemento subjetivo é tanto mais relevante pelo fato de ser objetivo

¹⁸Art.37. §4º – Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. BRASIL, Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 13 maio 2012.

primordial do legislador constituinte o de assegurar a probidade, a moralidade, a honestidade dentro da Administração Pública. Sem um mínimo de má-fé, não se pode cogitar da aplicação de penalidades tão severas como a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública. (DI PIETRO, 2011, p. 844.)

Desse modo, o dolo, caracterizado pela má-fé, é a premissa do ato ímprobo, porquanto é ele que fere diretamente os princípios éticos e morais resguardados pela Lei de Improbidade Administrativa. Sendo assim, abstraem-se da incidência da inelegibilidade meras irregularidades formais, passíveis de correção.

Nesse viés, consoante o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), pode haver “atipicidade de conduta por ausência de dolo¹⁹”, ou seja, inexistindo má-fé, é possível que reste descaracterizada a improbidade administrativa. Assim, para a incidência da inelegibilidade prevista na alínea I, também é necessário que exista elemento subjetivo dolo, evitando-se irrazoabilidades.

Não obstante, o ato ímprobo deve gerar enriquecimento ilícito e importar em lesão ao patrimônio público, previstos, respectivamente, nos arts. 9º e 10 da Lei nº 8.429/1992. Todavia, note-se que, consoante a dicção dada à alínea I pela LC nº 135/2010, é necessário que exista cumulativamente o enriquecimento ilícito e a lesão ao patrimônio público.

Nesse sentido é o posicionamento do TSE, consoante o Ministro Aldir Guimarães Passarinho Junior

[...] considerando que a incidência da causa de inelegibilidade em um caso ou em outro acarretaria desrespeito à escala de gravidade prevista na Lei de Improbidade Administrativa e lesão aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, conclui-se que a alínea I, do inciso I da Lei Complementar nº 64/1990 somente é aplicável quando se verificar a prática simultânea de ato doloso de improbidade que implique enriquecimento ilícito e cause prejuízo ao erário.²⁰

¹⁹ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 658.415, Ministra Relatora Eliana Calmon, Brasília, DF, 27 de junho de 2006.

²⁰ BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 229.362, Ministro Relator Aldir Guimarães Passarinho Junior, Brasília, DF, 26 de maio de 2011.

No que concerne ao prazo de inelegibilidade dessa hipótese, o legislador fixou que o agente terá restringido o direito de ser votado “desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena”²¹.

Nessa linha de raciocínio, o agente ímprobo ficará inelegível desde a condenação, com o trânsito em julgado ou a partir da decisão do órgão colegiado, até o início do cumprimento da pena de suspensão dos direitos políticos. Todavia, consoante o Ministro Luiz Fux

[...] a disciplina legal ora em exame, ao antecipar a inelegibilidade para momento anterior ao trânsito em julgado, torna claramente exagerada a sua extensão por oito anos após a condenação. É algo que não ocorre nem mesmo na legislação penal, que expressamente admite a denominada detração, computando-se, na pena privativa de liberdade, o tempo de prisão provisória (art. 42 do Código Penal).²²

Entretanto, no controle de constitucionalidade da LC nº 135/2010, o STF não assentou nenhum entendimento acerca dessa hipótese de inelegibilidade, restando uma lacuna quanto à extensão de sua constitucionalidade.

Noutro viés, a alínea *m* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990 conjectura a inelegibilidade proveniente da exclusão definitiva do profissional por seu órgão de classe, como consequência do cometimento de infração ético-profissional. Trata-se de outorgar a uma decisão administrativa, do Conselho Disciplinar, como efeito, a capacidade de restringir o direito de ser votado de profissionais considerados inaptos para o exercício de seu ofício.

O prazo de inelegibilidade de oito anos, por analogia às outras alíneas, tendo em vista que se omitiu a alínea *m*, inicia-se a partir do trânsito em julgado da decisão administrativa, ou da decisão colegiada do órgão judicial.

²¹ BRASIL, Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm> Acesso em: 10 dez. 2012.

²² BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578, Ministro Relator Luiz Fux, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012.

Todavia, conforme a parte final da aludida alínea, é possível que haja o afastamento da restrição à capacidade eleitoral passiva na hipótese em que a decisão sancionatória for anulada, ou suspensa, pelo Poder Judiciário.

Além disso, a alínea *m* foi objeto da ADIn n° 4578, em que a Confederação Nacional das Profissões Liberais requeria que fosse declarada sua inconstitucionalidade, arguindo, em síntese, que “os conselhos profissionais são órgãos de estrita fiscalização de atividade profissional, motivo pelo qual as sanções que, eventualmente, são aplicadas aos seus fiscalizados, não podem desbordar de seu universo corporativo”²³.

Contudo, o STF julgou a referida ADIn improcedente. Declarando a constitucionalidade da referida hipótese, entendeu que

[...] a razoabilidade da expectativa de um indivíduo de concorrer a cargo público eletivo, à luz da exigência constitucional de moralidade para exercício do mandato (art. 14, § 9º), resta afastada em face [...] do impedimento do exercício de profissão por violação de dever ético-profissional.²⁴

Noutra senda, aqueles que desfizerem ou simularem desfazer vínculo conjugal ou união estável, visando evitar inelegibilidade reflexa, após decisão judicial que reconhecer a fraude em razão dessa conduta, tornar-se-ão inelegíveis, consoante determina a alínea *n* do inciso I do art. 1º da LC n° 64/1990.

A inelegibilidade reflexa, referida na aludida alínea, é aquela vislumbrada pelo art. 14, § 7º, da Carta Magna, que torna inelegíveis o cônjuge ou concubino do chefe do Poder Executivo, dentro da circunscrição em que este exerce suas funções, salvo desincompatibilização desses dentro do prazo legal, ou na hipótese em que o cônjuge já for titular de mandato eletivo e pretender reeleger-se.

²³ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4054902>> Acesso em: 22 jun. 2012.

²⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 4.578, Ministro Relator Luiz Fux, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012.

Destarte, para burlar a aludida norma constitucional, era comum a dissolução de casamentos momentos antes das eleições. Desse modo, a jurisprudência eleitoral tornou-se uníssona no sentido de que a dissolução do vínculo conjugal feita no curso do mandato do titular do Poder Executivo não afastava a inelegibilidade do cônjuge, em consonância com a Súmula Vinculante nº 18 do STF, salvo no caso de decisão judicial reconhecendo a separação de fato em período anterior.

Entretanto, ainda não havia possibilidade de cominar a inelegibilidade como sanção à prática dessa conduta, em que pese o não afastamento da norma prevista no art. 14, § 7º, da CF, agora possibilitado com o implemento da LC nº 135/2010.

Por outro lado, consoante a alínea o do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, são inelegíveis os servidores públicos demitidos da administração pública em decorrência de processo administrativo, ou judicial, salvo na hipótese de anulação ou suspensão pelo Poder Judiciário.

Salienta-se que servidores públicos, em sentido amplo, podem compreender os servidores estatutários, os empregados públicos e os servidores temporários da administração pública. Todavia, a LC nº 135/2010 não foi clara, uma vez que não se reportou especificamente a qual dos servidores públicos a referida alínea se aplicava. Somente se referiu àqueles que forem demitidos mediante processo administrativo ou judicial.

Nesse viés, dentre as hipóteses que ensejam na perda do cargo, apenas os servidores públicos que têm estabilidade perdem o cargo mediante um desses procedimentos, consoante dispõem os incisos I e II do § 1º do art. 41 da CF.

Destarte, têm estabilidade os servidores públicos admitidos mediante concurso público, sujeitos a regime estatutário, bem como os servidores públicos celetistas da administração pública direta, autárquica e fundacional, por força da Súmula nº 390, inciso I, do Tribunal Superior do Trabalho²⁵.

²⁵ "Súmula nº 390 do TST. [...] I - O servidor público celetista da administração direta, autárquica ou fundacional é beneficiário da estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988." Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_351_400.html#SUM-390> Acesso em: 25 abr. 2013.

Noutro passo, quanto à demissão, tem-se que ela decorre da prática de infração grave, definida pela respectiva legislação atinente, apurada por meio de processo administrativo, assegurada ampla defesa. Destarte, os servidores públicos afastados definitivamente de seu cargo, após os devidos procedimentos administrativos ou judiciais, terão sua capacidade eleitoral passiva restringida.

Entretanto, os servidores que ainda estiverem em estágio probatório, ou seja, não estáveis, não se submetem à aludida inelegibilidade, uma vez que estão sujeitos somente a exoneração. Nesse mesmo viés, encontram-se os servidores públicos estáveis dispensados pela administração pública em virtude da necessidade de reequilíbrio das contas públicas, consoante prevê o art. 169, § 4º, da CF, que não se tornarão inelegíveis, uma vez que essa hipótese não se enquadra nos casos de demissão a título de penalidade funcional.

Não obstante, também não se aplica a alínea o do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990 aos servidores públicos celetistas das empresas públicas e das sociedades de economia mista, porquanto não detêm estabilidade, consoante o inciso II da Súmula nº 390 do TST²⁶.

O prazo de inelegibilidade inicia-se a partir da decisão definitiva que afastou o servidor público estável, tanto no âmbito administrativo quanto no judicial. Todavia, salienta-se que, nessa alínea, o legislador não previu a eficácia da sanção de inelegibilidade a partir da decisão de órgão colegiado judicial.

Noutro passo, as pessoas físicas e os dirigentes de pessoas jurídicas que efetuem doações tidas como ilegais às campanhas eleitorais, que ultrapassem os limites legais, tornar-se-ão inelegíveis após decisão judicial definitiva, ou proferida por órgão colegiado, observado o rito do art. 22 da LC nº 64/1990, que reconheça essa irregularidade, consoante preceitua a alínea p do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990.

²⁶ "Súmula nº 390 do TST. [...] II – Ao empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, ainda que admitido mediante aprovação em concurso público, não é garantida a estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988." Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_351_400.html#SUM-390> Acesso em: 25 abr. 2013.

De acordo com o art. 23, § 1º, inciso I, da Lei das Eleições, pessoa física pode fazer doações, em dinheiro ou estimáveis em dinheiro, para campanhas eleitorais de, no máximo, 10% do seu rendimento total, sendo que este tem como base o ano anterior ao da eleição, aferido pela declaração de Imposto de Renda.

Observa-se que o art. 30-A da aludida lei disciplina a ação por captação ou gastos ilícitos de recursos, todavia, são legitimados passivos dessa ação somente os candidatos, uma vez que a sanção é a cassação ou negação do diploma. Essa hipótese também acarretará a inelegibilidade por força da alínea *j* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990.

Desse modo, é necessário que seja ajuizada uma ação de investigação judicial eleitoral, prevista no art. 22 da Lei das Inelegibilidades, em face das pessoas físicas que realizarem as doações irregulares, para que haja sua responsabilização, porquanto o polo passivo dessa ação é mais amplo, podendo figurar nele “qualquer pessoa física que haja contribuído para prática ilícita, inclusive o candidato não eleito” (BATISTA; TEIXEIRA, 2010, p.166).

Julgada procedente a ação, com base no art. 23 da Lei nº 9.504/1997 e, também, na respectiva sentença, ou acórdão, que reconhecer que o candidato recebeu doações ilegais daquela pessoa física, além da sanção de multa, haverá incidência da inelegibilidade da alínea *p*.

Por outro lado, as pessoas jurídicas, consoante o art. 81, § 1º, da Lei das Eleições, poderão doar, a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações, até o limite de 2% de seu rendimento bruto, tendo em vista o ano anterior ao do pleito. Ademais, de acordo com Cândido,

[...] a regra se destina às pessoas jurídicas, deixando livres as pessoas físicas que também podem licitar e contratar com o Poder Público. Ficam de fora do preceito legal inclusive os presidentes, gerentes, diretores, administradores e outros dirigentes dessas empresas, enquanto pessoas físicas. Estes estarão sujeitos, pela infração não-criminal a esta Lei, às sanções que coíbem os abusos eleitorais, como a inelegibilidade, perseguida através da AIJE, mesmo que não sejam candidatos. (CÂNDIDO, 2010. p. 640.)

Desse modo, na representação eleitoral baseada no art. 81 da Lei nº 9.504/1997, apenas poderão figurar como polo passivo as pessoas jurídicas que efetuarem as doações ilegais, não se aplicando aos seus dirigentes automaticamente a sanção de inelegibilidade. E, para que haja incidência da alínea *p*, inciso I, art. 1º, da LC nº 64/1990, é imprescindível que seja proposta uma AIJE, igualmente na hipótese das pessoas físicas, fundamentada na sentença, ou acórdão, que reconheceu a doação irregular feita pela respectiva pessoa jurídica.

No mais, o cerceamento do direito de ser votado dos realizadores de doações ilícitas perdurará pelo lapso de oito anos após a decisão transitada em julgado, ou proferida por órgão colegiado que reconhecer a doação ilegal.

Por fim, a alínea *q* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990 restringe a elegibilidade dos membros do Ministério Público (MP) e dos magistrados que: forem aposentados compulsoriamente em decorrência de decisão sancionatória; perderem o cargo por sentença judicial; ou pedirem exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar.

A aposentadoria compulsória é a sanção disciplinar aplicada no caso em que haja apuração, mediante processo administrativo, garantido contraditório e ampla defesa, da prática de infração grave cometida por juiz ou membro do MP.

Não obstante, caso o juiz ou integrante do MP que estiver respondendo processo administrativo disciplinar peça exoneração ou aposentadoria, voluntariamente, haverá incidência da inelegibilidade prevista na alínea *q*, todavia, conforme Ramayana,

[...] se o procedimento enseja sanção de advertência, suspensão e outras diversas da aposentadoria compulsória e da demissão, não se pode aplicar a causa de inelegibilidade aqui prevista, pois o intuito do legislador foi o de evitar a evasão do infrator em relação às punições finais de aposentadoria compulsória ou demissão. (RAMAYANA, 2010, p. 343.)

A parte final da alínea *q* prevê que a inelegibilidade terá o prazo de oito anos, porém não especifica seu termo inicial, nem condiciona sua eficácia à decisão proferida por órgão judicial colegiado.

3 Prazo de inelegibilidade

A Lei das Inelegibilidades previa como sanção a inelegibilidade pelo prazo de três, quatro ou cinco anos, após o trânsito em julgado da decisão condenatória. Todavia, esses prazos eram exíguos e acabavam por se tornarem inócuos, tendo em vista, além da duração do mandato eletivo, a morosidade do Judiciário, somada à grande quantidade de recursos cabíveis.

Assim, a LC nº 135/2010 ampliou o lapso temporal de restrição do direito de ser votado para o mínimo de oito anos, para todas as hipóteses elencadas no art. 1º, inciso I, da LC nº 64/1990, dando mais efetividade ao objetivo almejado pelo legislador reformador constituinte.

Não obstante, nas alíneas *e* e *l* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, respectivamente, alterada e adicionada pela Lei da Ficha Limpa, existem dois momentos de inelegibilidade: a partir da decisão judicial condenatória proferida por órgão colegiado até o seu trânsito em julgado; e, ainda, mais oito anos após o cumprimento da pena. Observa-se que o primeiro momento não tem um prazo exato, transcorrendo desde a condenação pelo órgão colegiado até o desfecho do processo judicial, condicionando-se a este.

De acordo com Costa, pode-se usar a

[...] expressão *inelegibilidade processual* para denominar a inelegibilidade que decorre exclusivamente do ônus do tempo do processo, sendo a sua causa e razão de ser gerar uma sanção processual indireta pelo manejo de recursos inerentes ao devido processo legal (*due process of law*), [...].²⁷

²⁷ COSTA, Adriano Soares da. *A sanção de inelegibilidade e o trânsito em julgado (a nova "inelegibilidade processual")*. Disponível em: <<http://www.adrianosoares.com.br/artigos/index.asp?vCod=159&idioma=pt>> Acesso em: 23 jul. 2012.

De tal modo, razoável solução cabível, consoante o referido autor, seria a detração do período existente entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado para o cômputo da inelegibilidade posterior ao cumprimento de pena. Nesse sentido, também se posicionou o Ministro Luiz Fux no julgamento da LC nº 135/2010, votando pela inconstitucionalidade parcial da alínea e, para permitir a detração daquele lapso temporal. No entanto, consoante a Corte Constitucional, restou

[...] vencido o Relator em parte mínima, naquilo em que, em interpretação conforme a Constituição, admitia a subtração, do prazo de 8 (oito) anos de inelegibilidade posteriores ao cumprimento da pena, do prazo de inelegibilidade decorrido entre a condenação e o seu trânsito em julgado.²⁸

Observa-se, novamente, que o STF não se pronunciou expressamente sobre a questão, apenas assentou que não há inconstitucionalidade na cumulação da suspensão de direitos políticos e a inelegibilidade, uma vez que não se confundem, restando uma lacuna.

4 Decisão colegiada e dispensa do trânsito em julgado

A LC nº 135/2010 antecipou os efeitos da inelegibilidade para antes mesmo do trânsito em julgado da sentença, condicionando sua eficácia à decisão condenatória decretada ou mantida por órgão judicial colegiado, sendo que este pressupõe uma pluralidade de juízos para que haja a restrição do direito de ser votado requerido.

Nessa linha, o TSE reconheceu que o corpo de jurados que compõem o Tribunal do Júri constitui órgão judicial colegiado para efeitos da alínea e, item 9, do art. 1º da Lei das Inelegibilidades²⁹. Consoante a Ministra Cármen Lúcia,

²⁸ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578, Ministro Relator Luiz Fux, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012.

²⁹ “e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes: (Redação dada pela LC nº 135/2010) 9. contra a vida e a dignidade sexual;” BRASIL, Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm> Acesso em: 10 dez. 2012.

[...] o legislador complementar parece ter incluído, naquela previsão normativa, um elemento de certeza sobre a decisão que, ao ser exarada, pode determinar a inelegibilidade. Porém, não inclui que a colegialidade tenha de ser órgão recursal (vide a questão dos julgados do Supremo Tribunal Federal em instância originária) nem apenas decisões recorríveis ou extraídas de recursos.³⁰

Noutro passo, no julgamento da Lei da Ficha Limpa, foi assentado que a inelegibilidade advinda de decisão não transitada em julgado não fere o princípio da presunção de inocência. De acordo com a Corte Constitucional,

[...] a presunção de inocência consagrada no art. 5º, LVII, da Constituição Federal deve ser reconhecida como uma regra e interpretada com o recurso da metodologia análoga a uma redução teleológica, que reaproxime o enunciado normativo da sua própria literalidade, de modo a reconduzi-la aos efeitos próprios da condenação criminal (que podem incluir a perda ou a suspensão de direitos políticos, mas não a inelegibilidade), sob pena de frustrar o propósito moralizante do art. 14, § 9º, da Constituição Federal.³¹

Nessa senda, o princípio da presunção da inocência, ou da não culpabilidade, aplica-se somente à órbita penal, uma vez que o art. 5º, LVII, da CF, prevê expressamente que “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de *sentença penal condenatória*”³² (grifou-se).

Assim, optou-se por uma “redução teleológica” desse dispositivo constitucional, explica Larenz, consoante Torres, que

[...] a *teleologische Reduktion* opera nos casos de lacuna encoberta (*verdeckte Lucke*), que é aquela que não permite a aplicação da regra a uma série de casos, em virtude do seu sentido e finalidade; pela redução teleológica reduz-se o

³⁰ BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 169.795, Ministro Relator Hamilton Carvalhido, Brasília, DF, 2 de dezembro de 2010.

³¹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578, Ministro Relator Luiz Fux, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012.

³² BRASIL, Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 18 maio 2012.

campo de aplicação da norma à possibilidade expressiva das palavras da lei (*mögliche Wortsinn*).³³

Nesse sentido, o STF, baseando-se em precedentes já consolidados, no sentido de que a inelegibilidade não constitui pena, afastou aquele princípio da seara eleitoral, porquanto aquela não tem o mesmo caráter das normas penais, sendo que as penas advindas destas somente são aplicáveis após o reconhecimento da autoria de fato ilícito já consumado por decisão irrecorrível. Já a inelegibilidade é prévia, busca resguardar a moralidade e a probidade administrativa.

Noutro viés, salienta-se que o art. 15 da Lei das Inelegibilidades dispõe que, quando publicada a decisão do órgão colegiado que declarar o cerceamento da capacidade eleitoral passiva, dever-se-á comunicar o Ministério Público Eleitoral e o competente órgão da Justiça Eleitoral, independentemente de interposição de recurso, para providência das medidas necessárias ao cumprimento do *caput* do referido artigo: negar o registro, ou cancelá-lo se já deferido, ou anular o diploma se já expedido.

Consoante o art. 26-C da LC nº 64/1990, é possível que a decisão colegiada que já tem eficácia, quanto às inelegibilidades previstas nas alíneas *d*, *e*, *h*, *j*, *l* e *n*, seja suspensa por um provimento de natureza cautelar pelo tribunal ao qual caiba o respectivo recurso, desde que exista “plausibilidade da pretensão recursal e desde que a providência tenha sido expressamente requerida, sob pena de preclusão, por ocasião da interposição do recurso”³⁴.

De acordo com o aludido dispositivo, a competência para apreciar o pedido de suspensão é do Tribunal *ad quem*, o qual julgará o recurso contra as matérias enumeradas em seu *caput*, que trazem consigo, como efeito, a inelegibilidade. Note-se que, em determinadas hipóteses, a competência será da Justiça Comum.

33. .TORRES, Ricardo Lobo. *Normas Gerais Antielisivas*. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-4-NOVEMBRO-2005-RICARDO%20LOBO%20TORRES.pdf>> Acesso em: 7 dez. 2012.

³⁴ BRASIL, Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm> Acesso em: 10 dez. 2012.

A suspensão da inelegibilidade não pode ser concedida de ofício. O art. 26-C estabelece que deve haver pedido expresse nesse sentido no momento da interposição do respectivo recurso, caso contrário, operar-se-á a preclusão. Ademais, salienta-se que o legislador infra-constitucional permitiu que os recursos interpostos anteriormente à vigência da LC nº 135/2010 fossem aditados para cumprimento daquela condição, consoante prevê o art. 3º dessa lei³⁵.

Havendo a concessão do efeito suspensivo ao recurso, a partir de então, ele terá prioridade de julgamento sobre todos os outros, salvo mandado de segurança e *habeas corpus*. Nesse viés, caso sejam praticados atos protelatórios por parte da defesa do recorrente, durante o decorrer do processo, revogar-se-á a liminar concedida, consoante previsão do § 3º do art. 26-C da LC nº 64/1990.

O § 2º do referido dispositivo prevê que, após o julgamento definitivo do recurso, havendo a desconstituição da medida liminar ou sendo confirmada a decisão da qual derivou a inelegibilidade, desconstituir-se-á o registro ou diploma, caso já concedidos ao recorrente.

5 Potencialidade lesiva *versus* gravidade das circunstâncias

Anteriormente, para configuração de abuso do poder político, econômico, ou do uso indevido dos meios de comunicação, consoante o art. 22 da LC nº 64/1990, que prevê a ação de investigação judicial eleitoral, os tribunais eleitorais exigiam a existência da potencialidade lesiva do ato, de modo que interferisse no resultado do pleito.

Todavia, a Lei da Ficha Limpa acrescentou àquele artigo o inciso XVI o qual dispõe que, "para a configuração do ato abusivo, não será consi-

³⁵ "Art. 3º Os recursos interpostos antes da vigência desta Lei Complementar poderão ser aditados para o fim a que se refere o *caput* do art. 26-C da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, introduzido por esta Lei Complementar". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp135.htm>. Acesso em: 19 out. 2012.

derada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam”³⁶.

Nesse viés, inicialmente, convém ressaltar que abuso de poder é um conceito jurídico indeterminado, restando ao caso concreto o fornecimento de elementos para que haja sua caracterização, sendo que, consoante Gomes,

[...] sua concretização tanto pode se dar por ofensa ao processo eleitoral, resultando o comprometimento da normalidade ou legitimidade das eleições, quanto pela subversão da vontade do eleitor em sua indevassável esfera de liberdade, ou pelo comprometimento da igualdade da disputa. (GOMES, 2011, p. 217.)

O abuso do poder político, em síntese, consiste no caso em que há utilização indevida de cargo ou função pública para favorecimento de determinada candidatura, maculando a disputa eleitoral. Já o abuso do poder econômico refere-se ao emprego de recursos ilícitos à campanha eleitoral, sejam aqueles provenientes de fontes vedadas, ou por sua desproporcionalidade, pondo em risco a lisura eleitoral. E o uso indevido dos meios de comunicação caracteriza-se quando esses são utilizados dissimuladamente durante a campanha eleitoral, burlando as limitações e imposições legais, e trazendo desigualdade aos candidatos.

Para que essas condutas restassem configuradas, implicando a inelegibilidade e a cassação do registro ou diploma do candidato, era necessária a demonstração efetiva da potencialidade lesiva do respectivo ato abusivo, na medida de sua interferência no resultado das eleições. Todavia, não era exigido o nexo de causalidade existente entre o abuso e o desequilíbrio do pleito, sendo desnecessária prova quantitativa, embora fosse imprescindível a demonstração da probabilidade daquele em interferir ilegitimamente na vontade do eleitor.

Noutro passo, com o advento da LC nº 135/2010, passou a ser exigida a gravidade das circunstâncias do ato abusivo em vez de sua potencialidade lesiva, como forma de aumentar a incidência da referida

³⁶ BRASIL, Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm> Acesso em: 10 dez. 2012.

norma, para resguardar a normalidade e legitimidade do pleito eleitoral, não mais por meio de possível impacto no resultado deste, mas das circunstâncias do ato, da medida da reprovabilidade da ação ou da omissão praticada pelo candidato, que conspurca, por si só, sua candidatura. Consoante Ramayana,

[...] a gravidade é expressão mais ampla que abrange a potencialidade lesiva, mas não a alteração do resultado das eleições pelo aumento do número de votos do infrator, pois esta última é resultado material da eleição violada. Pune-se a fraude abusiva independentemente da modificação da posição na disputa eleitoral dos concorrentes. (RAMAYANA, 2010, p. 331.)

A nova regra trazida pela Lei da Ficha Limpa, ao inciso XVI do art. 22 da LC nº 64/1990, somente retirou do âmbito de incidência da norma, para o reconhecimento do abuso do poder político ou econômico, ou uso indevido dos meios de comunicação, a necessidade da aferição do critério quantitativo, devendo ser analisado o caso concreto a partir da relação da conduta abusiva com a transgressão da lisura e a normalidade da disputa eleitoral com o grau de violação ao bem jurídico tutelado pela norma.

6 Conclusão

Diante do exposto, tem-se necessária uma análise mais aprofundada dos dispositivos constitucionais e da legislação infraconstitucional trazida a lume, em obediência ao comando contido no § 9º do art. 14 da Constituição Federal, sendo que, inicialmente, constata-se que houve um aprimoramento das regras que versam sobre as inelegibilidades, sobretudo com a fixação de critérios legais com os objetivos de igualar os postulantes e impedir a prática de posturas que atentem contra os princípios da administração pública contidos na Lei Maior.

Depreende-se que as inelegibilidades, além de limitadoras da capacidade eleitoral passiva, evidenciam a preocupação do legislador constituinte em estatuir um verdadeiro filtro legal, a fim de proteger o regime democrático, a probidade administrativa e, acima de tudo, o interesse público, colocando à disposição do eleitor postulantes com conduta isenta de vícios que maculam a legitimidade de sua candidatura.

Nesse viés, em prol do clamor popular pela moralidade e probidade administrativa, exigidas para o exercício de mandato político, o STF, no julgamento da Lei da Ficha Limpa, deixou de interpretar a inelegibilidade somente como restritiva de direitos fundamentais, balizando-a com um princípio implícito protetor de toda a coletividade e afastando a aplicabilidade de alguns princípios constitucionais à seara eleitoral.

Sobressai com nitidez, além da preocupação contida na Carta Magna, a tentativa de os tribunais eleitorais resguardarem o processo eleitoral e a isonomia entre os candidatos, objetivando preservar a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência e o abuso do poder político e econômico, na obtenção do mandato popular e no exercício da função pública.

Referências

BRASIL, Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 13 maio 2012.

_____. Lei nº 9.507, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9507.htm> Acesso em: 8 dez. 2012.

_____. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm> Acesso em: 10 dez. 2012.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 144, Ministro Relator Celso de Mello, Brasília, DF, 6 de agosto de 2008.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 112.026, Ministro Relator Hamilton Carvalhido, Brasília, DF, 11 de junho de 2010.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Especial nº 633.703,

Ministro Relator Gilmar Mendes, Brasília, DF, 23 de março de 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578, Ministro Relator Luiz Fux, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 214.807, Ministro Relator Hamilton Carvalhido, Brasília, DF, 2 de março de 2011.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 161.660, Ministro Relator Arnaldo Versiani, Brasília, DF, 31 de agosto de 2010.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 658.415, Ministra Relatora Eliana Calmon, Brasília, DF, 27 de junho de 2006.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 229.362, Ministro Relator Aldir Guimarães Passarinho Junior, Brasília, DF, 26 de maio de 2011.

_____. Súmulas do TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-nb0-13>> Acesso em: 14 maio 2012.

CÂNDIDO, Joel J. *Direito eleitoral brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Edipro, 2010.

CERQUEIRA, Thales Tácito. *Direito eleitoral esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2011.

COSTA, Adriano Soares da. *A sanção de inelegibilidade e o trânsito em julgado* (a nova “inelegibilidade processual”). Disponível em: <<http://www.adrianosoares.com.br/artigos/index.asp?vCod=159&idioma=pt>> Acesso em: 23 jul. 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso; BATISTA, Fabrício Napoleão Teixeira. *Direito eleitoral: aspectos processuais – ações e recursos*. Curitiba: Juruá, 2010.

PINTO, Djalma. *Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral*. 11. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

_____. *Comentários sobre a reforma eleitoral*. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

REIS, Márlon Jacinto; CASTRO, Edson de Resende; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de (Coords.). *Ficha Limpa - lei complementar nº 135 de 4 de junho de 2010: interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular*. São Paulo: Edipro, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TORRES, Ricardo Lobo. *Normas gerais antielisivas*. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-4-NOVEMBRO-2005-RICARDO%20LOBO%20TORRES.pdf>> Acesso em: 7 dez. 2012.

ZILIO, Rodrigo Lopez. *Direito eleitoral*. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.

A SANÇÃO JURÍDICA NO DIREITO ELEITORAL¹

THE SANCTION IN THE ELECTION'S LEGAL ORDER

FREDERICO FRANCO ALVIM²

Resumo

Analisa a relação entre sociedade, Estado e Direito. Conceitua e identifica o papel das sanções eleitorais em um ordenamento jurídico. Discorre sobre a natureza, a função e as espécies, destacando a atuação do princípio da proporcionalidade como limite de aplicação da sanção jurídica no universo do Direito Eleitoral.

Palavras-chave: Sanção jurídica. Eleições. Direito Eleitoral.

¹ Artigo recebido em 26 de março de 2013 e aceito para publicação em 3 de junho de 2013.

² Analista judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso. Chefe do Cartório da 55ª Zona Eleitoral de Cuiabá. Especialista em Direito e Processo Eleitoral pela Universidade Federal de Goiás. Pós-graduando em Poder Judiciário com ênfase em Direito Eleitoral pela AVM Faculdade Integrada. Doutorando em Ciências Jurídicas e Sociais (com orientação em Direito Eleitoral) pela Universidad del Museo Social Argentino. Professor de Direito Eleitoral. Autor dos livros: *Direito Eleitoral e partidário* (Editora CL Edijur) e *Manual de Direito Eleitoral* (Editora Fórum).

Abstract

Proceed to investigate the relationship between society, State and law. Identify the sanction's role in the legal order. Analyzes the nature, the value and the species, and presents the principle of proportionality as a border for the application of sanctions in the electoral environment.

Keywords: Legal sanction. Elections. Election's law.

Falhando o Direito Eleitoral, falha o procedimento legitimador, esmorecem os canais de comunicação entre a ação do Estado e a vontade popular, aparecem as "crises políticas". Bem elaborado o Direito Eleitoral e suas instituições, serão mais estreitas as distâncias que separam o poder da massa dos cidadãos. (Clèmerson Clève)

As consciências calam-se mais do que deveriam, por isso é que se criaram as leis. (José Saramago, Todos os nomes)

1 Introdução

A partir do que se denomina "silogismo da sociabilidade", reconhece-se a estreita, íntima e indissociável ligação existente entre o homem, a sociedade e o Direito. Assim, como na fórmula lapidada por Ulpiano, *ubi homo, ibi societas; ubi societas, ibi jus; ergo: ubi homo, ibi jus*.

Somadas à sociabilidade, racionalidade e liberdade aparecem como elementos distintivos da existência humana. Nessa linha, Mendonça (2010, p. 195) destaca que, ao revés do que se encontra no gregarismo animal, a sociedade humana é racional e livre. Em seu pensar,

Viver em comunidades, entre as quais a comunidade política, é forma livre e racional de exercício da sociabilidade. Vale-se o homem da racionalidade para ordenar o convívio (à semelhança da ordem sideral e da ordem psíquica), coordenar o exercício individual das liberdades por todos e para todos. A resultante dessa trílice característica da natureza humana é a sociedade organizada, que convencionamos chamar de Estado.

A ordenação do convívio, ademais de nota caracterizadora, erige-se como verdadeira condição de subsistência do experimento social. Nesse diapasão, o Direito surge como um imperativo da convivência organizada, enquanto elemento de ordenação das relações sociais, formado por regras obrigatórias de comportamento e de organização³. Segundo Reale (2010, p. 2), “[...] o Direito corresponde à exigência social e indeclinável de uma convivência ordenada, pois nenhuma sociedade poderia subsistir sem um mínimo de ordem, de direção e solidariedade”.

Por esse prisma é que se transcende a definição de Direito como comando ou regra para, na esteira de boa doutrina, defini-lo como “a realização da convivência ordenada” (SANTI ROMANO *apud* REALE 2010, p. 2).

É certo, contudo, que o mundo jurídico não monopoliza o espaço normativo de harmonização do agir coletivo. Pelo contrário, constitui apenas um dos possíveis mecanismos de ordenação social, estando aliado a outros comandos de comportamento com semelhante enraizamento ético: a experiência jurídica – pontuam Bittar e Almeida (2008, p. 495) – coloca-se ao lado das experiências religiosa e moral.

Ao diferenciar o experimento jurídico dos demais imperativos de coexistência, costuma-se destacar suas características, sendo comum apontar-se que, ao passo que as normas morais são fenômenos unilaterais, autônomos e incoercíveis, o Direito apresenta-se como ente heterônimo, bilateral e eivado de coercibilidade. Quer-se com isso dizer que a especialidade das normas jurídicas encontra-se no fato de que

[...] formulam-se da comunidade para o indivíduo, e não o contrário, porque o descumprimento de comandos jurídicos pode ter como modo a aplicação de sanções, e mesmo o exercício do comando jurídico sob a força física, uma vez que o Estado monopoliza a violência e, por fim, porque as relações jurídicas pressupõem ao menos a interação de dois sujeitos para existir e serem cumpridas. (BITTAR & ALMEIDA, 2008, p. 500.)

³ BETIOLI, 2011, p. 47.

Pelo presente trabalho, investiga-se a sanção jurídica, meio de materialização da coercibilidade no Estado de direito. Parte-se da teoria geral do Direito no intuito de identificar as suas características para, a partir daí, apresentar suas funções e espécies, além de destacar o papel do princípio da proporcionalidade como limite de sua aplicação no ordenamento eleitoral.

2 A sanção jurídica

A norma jurídica e as demais normas éticas, a despeito de prestarem-se à modulação de comportamentos, diferenciam-se no que toca à natureza da repulsa pelo descumprimento. Tal como proposto por Fiuza (2008, p. 6),

Para viver em sociedade, o ser humano emprega vários instrumentos com o intuito de reger, limitar as relações interpessoais. São os denominados instrumentos de controle social. O Direito é, sem dúvida, um deles, mas não o único. A moral, a religião e a etiqueta são também processos normativos que acabam por atingir esse fim. De todos, porém, é o Direito que melhor cumpre este papel, em razão de sua força coercitiva.

De fato, muito embora a norma jurídica e a norma moral atuem, igualmente, no aspecto do dever-ser, prescindem os cânones morais de um necessário embasamento sancionatório: enquanto a sanção constitui elemento essencial da norma jurídica⁴, erige-se a reprimenda como algo accidental para a regra moral. Daí a razão pela qual Bobbio (*apud* BITTAR & ALMEIDA, 2008, p. 543) opta por definir a norma jurídica como “aquela norma cuja execução é garantida por uma sanção externa e institucionalizada”.

⁴ A norma jurídica como norma coercitiva foi objeto de análise de Hans Kelsen que, em sua *Teoria pura do direito*, concorda com a tese levantada pela teoria jurídica do século XIX, conforme a qual o comando jurídico é comando de coação e, por isso, distingue-se dos demais. Para Kelsen, “[...] a consequência decorrente da proposição jurídica, contida em determinada condição, é o ato coercitivo estatal, isto é, a pena e a execução coercitiva civil ou administrativa e somente por isso a situação de fato condicionadora é qualificada de antijurídica, e a condicionada, de consequência da antijuridicidade”. (KELSEN, 2011, p. 89.)

A existência da sanção é que, com efeito, dota de efetividade o universo do Direito. Se tomado como um sistema coercitivo de manutenção da ordem social, é pela previsão objetiva de resposta punitiva que o Direito logra cumprir a sua efetividade. Na concepção de Nunes (2010, p. 313),

A sanção, como penalidade a ser aplicada àquele que não cumpre o comando da norma jurídica, é posta não necessariamente para ser aplicada no momento, mas apenas como garantia para que a norma de conduta obrigatória seja respeitada e cumprida. Essa força coercitiva, diz-se, atua como aviso, como ameaça àquele a quem a norma é dirigida. Há na sanção uma potencialidade que permanece no ar como ameaça para obrigar o atingido pela norma a cumpri-la.

Mas importa notar que a sanção, ao estimular o cumprimento das normas, em verdade resguarda também a integridade de todo o ordenamento jurídico, haja vista que o descumprimento sistemático das normas jurídicas daria cabo da ordem e dos valores sobre os quais se constrói o viver comunitário. Como assinala Gomes (2011, p. 597), o sistema jurídico, por meio da sanção, reage às ações contra si desfechadas, não apenas com o intuito imediato de salvaguardar as suas próprias estruturas, senão também para proteger os valores que alberga. Nessa mesma linha de raciocínio, reconhece Diniz (2011, p. 406) que a violação das normas jurídicas

[...] acarretaria o aniquilamento do grupo social; sem normas jurídicas, a sociedade acaba desaparecendo. Ora, a sociedade é um bem necessário aos homens para a consecução dos fins humanos. Em consequência disso, pelo simples fato de viverem em sociedade e de desejarem continuar a servirem-se dela, os homens aderem à norma jurídica, que, por sua vez, é autorizante, pois só assim assegura a paz e a ordem social.

Assim, destaca-se que a reprimenda eiva-se de uma ambivalência elementar, visto que contribui não apenas para a efetividade da ordem jurídica, senão também para conservar alguns dos pilares que sustentam a vida em sociedade.

3 A sanção eleitoral

Ruiz (2010, p. 348) adverte que a inobservância ou violação grave, sistemática e impune dos princípios eleitorais resulta letal para toda forma de vida democrática, além de reforçar a institucionalização da corrupção. Zilio (2010, p. 396), por sua vez, assegura que os ilícitos eleitorais “representam o maior entrave ao desenvolvimento hígido do processo eleitoral, na medida em que sua incidência causa interferência indevida na manifestação de vontade do corpo eleitoral”.

Tão certa como o fato de que esses desvios agridem o sistema jurídico eleitoral, porém, é a consequência de que esse lhes revida, não apenas com o desígnio de resguardo dos bens jurídicos que acautela, senão também como efeito de sobrevivência e autopreservação, o que se mostra natural quando se recorda ser o Direito construído sobre regras respaldadas pela força. A ditos ataques, portanto, responde o Direito Eleitoral com um arcabouço de preceitos sancionatórios que atuam como elementos de defesa intransigente da democracia e que, assim, hão de ter em mira a pureza da vontade popular, a fim de afastar interesses escusos que a possam contaminar. É esta a lição de Pereira (2010, p. 164), que chama a atenção para a necessidade de que o Poder Judiciário, “no manejo dos instrumentos a seu dispor, obste, por todos os flancos, as nocivas investidas de qualquer tipo de burla aos comandos constitucionais, eis que, não o fazendo, propiciará a definitiva incorporação das infrações eleitorais à realidade social contemporânea”. Cuida-se de exigir da Justiça Eleitoral que atue com firmeza, aplicando sanções em resguardo da ordem jurídica, a fim de engatilhar o desestímulo de práticas ilícitas por meio da intimidação social, o que de forma mais simples se colhe da literatura de Saramago (2003, p. 269): “o melhor guarda da vinha é o medo de que o guarda venha”.

A partir da análise de sua natureza, as sanções eleitorais podem ser divididas em dois grandes gêneros, dentro dos quais se amoldam suas respectivas espécies. Nessa linha, divisam-se: a) sanções eleitorais penais, oriundas da prática de ilícitos eleitorais de caráter criminal; e b) sanções eleitorais cíveis, que podem ser políticas – quando afetem os direitos políticos daqueles que as deflagrem – ou administrativas, quando impli-

quem reprimendas de cunho extrapolítico, concentrando-se sobre o patrimônio ou outros direitos de seus agentes provocadores.

No que toca às consequências, no geral dos casos, não se diferenciam das penas comuns as sanções penais eleitorais. Os crimes eleitorais, tal como os demais, normalmente limitam-se à prescrição de penas restritivas de liberdade e/ou de penas pecuniárias. Há, entretanto, reprimendas específicas, como: a) suspensão das atividades eleitorais ilícitas; b) cancelamento do registro de candidatura ou do diploma, na hipótese do art. 11, V, da Lei nº 6.091/74; e c) cassação do registro, na hipótese do art. 334 do Código Eleitoral, quando o responsável for candidato.

As sanções eleitorais não criminais, ao revés, encontram cabedal bastante extenso, cujas principais figuras, conforme sejam políticas ou cíveis, são, respectivamente: a) inelegibilidade; b) negativa de registro de candidatura; c) perda de registro de candidatura; d) negativa de expedição de diploma; e) cassação de diploma; f) cassação de mandato; g) nulidade de votos; e h) anulação de eleições; ou a) multa; b) restauração de bem; c) retirada de propaganda; d) perda do direito de veiculação de propaganda; e) impedimento de reapresentação de propaganda; f) perda de tempo no horário eleitoral gratuito; g) suspensão da programação normal de emissora de rádio ou televisão; h) suspensão de acesso a sítios de Internet; i) cessação da conduta; j) adequação de propaganda.⁵

3.1 O cumprimento da sanção eleitoral

Gomes (2011, p. 603) destaca, com acuidade, que só a existência da sanção não garante, de *per si*, a eficiência do sistema jurídico. Para que um sistema seja eficaz, em sua ótica, faz-se necessário que a aplicação da sanção se concretize, isto é, realize-se de maneira efetiva, o que ilustra a partir dos ensinamentos de Caggiano (*ibidem*, p. 597), conforme o qual transgressões sem a efetivação de sanções ensejam “um estágio de impunidade que desprestigia qualquer sistema ou técnica de controle, por mais sofisticado que se apresente seu mecanismo”.

⁵ GOMES, 2011, p. 603.

Se a caracterização das sanções eleitorais fica facilitada a partir da identificação da essência dos ilícitos deflagradores, o seu cumprimento demanda um estudo norteado pela natureza dos provimentos jurisdicionais que lhes originam.

O cumprimento das sanções de ordem criminal, na esfera eleitoral, não oferece mistério. Dá-se, segundo dispõe o art. 364 do Código Eleitoral, da mesma forma que as penas cominadas pela Justiça criminal comum, o que remete às disposições constantes do Código de Processo Penal e da Lei nº 7.210/1984 (Lei de Execução Penal), valendo assinalar que a legitimidade para a execução das penas pecuniárias de caráter penal, neste ambiente, é conferida ao Ministério Público Eleitoral.

Sobre as sanções eleitorais de ordem cível, a forma de cumprimento variará consoante a natureza da decisão que as carregue. Desse modo, o cumprimento será: a) *automático*, nas decisões de natureza constitutiva positiva ou negativa, assim como nas decisões de caráter mandamental; ou b) não automático, nas decisões eleitorais de cunho condenatório, levadas a cabo mediante impulso em processo de execução.

Assim, nas ações eleitorais constitutivas – em que se cominam penas de inelegibilidade, perda/negativa/cassação de registro de candidatura, diploma ou mandato eletivo, assim como perda/suspensão de direito de realização de propaganda eleitoral –, o cumprimento de sanções eventualmente cominadas opera-se tão somente com a comunicação do órgão ou instituição responsável pela procedimentalização do comando determinado (juízo ou tribunal eleitoral responsável pelo registro de candidatura; juízo ou tribunal responsável pela diplomação; Casa Legislativa; emissoras de rádio e televisão; ou provedor de Internet, a depender do caso).

De igual modo, as sanções originadas de ações eleitorais mandamentais surtem efeitos com a mera comunicação da decisão ao responsável pela providência determinada (restauração de bem utilizado para a veiculação de propaganda irregular, retirada de material de publicidade, cessação da conduta ilícita ou adequação de propaganda desconforme),

a partir de quando estará obrigado a realizá-las, sob pena de incidência em crime de desobediência (art. 347, Código Eleitoral) ou, ainda, de outra reprimenda, como cominação de sanção pecuniária (art. 37, § 1º, Lei nº 9.504/1997) ou duplicação dos valores de multa já aplicada (art. 45, § 2º, Lei nº 9.504/1997).

Diferente, contudo, é o caso das decisões condenatórias, cujas sanções aplicadas (multas) exigem prosseguimento em execução, quando não satisfeitas de maneira espontânea, no prazo legal (30 dias contados do trânsito em julgado da decisão, conforme o art. 367 do Código Eleitoral e o art. 3º da Resolução-TSE nº 21.975/2004). Em casos tais, a ausência de recolhimento tempestivo enseja, sequencialmente: a) a inscrição da obrigação no livro da dívida ativa; b) a propositura de execução fiscal de multa eleitoral, por parte da Procuradoria da Fazenda Nacional; e c) a impossibilidade de obtenção de quitação eleitoral enquanto perdurar a dívida (art. 11, §§ 1º, VI, 7º e 8º, Lei nº 9.504/1997), o que se traduz em óbice à pretensão de registro de candidatura.

Lembre-se, por fim, que o parcelamento de multas eventualmente aplicadas é admitido pela legislação eleitoral, contanto que sejam observadas as regras de parcelamento previstas na legislação tributária federal (art. 11, § 11, LE).

4 O princípio da proporcionalidade na aplicação das sanções eleitorais

O princípio da proporcionalidade, implícito na ordem constitucional, é de recorrente aplicação no âmbito dos tribunais eleitorais. Por seu filtro, logra-se “viabilizar a harmonia entre direitos e valores constitucionais, utilizando-se, para isso, da limitação ou da cedência recíproca de cada um deles, de forma a preservar o sistema de valores constitucionais como um todo” (CERQUEIRA & CERQUEIRA, 2010, p. 39). Quanto ao campo de aplicação, Canotilho (2003, p. 272) ensina que o preceito em apreço aplica-se a todas as espécies de atos do poder público, vinculando o legislador, a administração e a jurisdição.

No caso da última, o princípio da proporcionalidade serve como instrumento de proibição do excesso, justificado pelo fato de que a realização da justiça nos casos concretos demanda ponderação, o que implica concluir que a pena aplicada sempre há de guardar proporção com o ilícito cometido. Nesse guiar, Azevedo (2008, p. 21) pontifica que, nos casos em que se reconheça a inobservância do mandamento de proporcionalidade na produção legislativa, cabe ao magistrado promover a incidência do princípio em estudo a partir da aplicação de critérios de hermenêutica jurídica.

A tese encontra-se em perfeita consonância com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A Corte Superior – ressalvadas as hipóteses de captação ilícita de sufrágio⁶ – costuma invocar o princípio da proporcionalidade para ajustar sanções impostas com exagero pelo legislador. Nesse guiar, em casos como os de condutas vedadas a agentes públicos em que há previsão de dupla penalização, com multa e cassação do registro ou do diploma (art. 73, § 5º, Lei nº 9.504/1997), por exemplo, não é raro que o TSE considere suficiente (e, portanto, proporcional) a simples aplicação de sanção pecuniária, afastando, por exagerada, a reprimenda da cassação. Nesse sentido:

Caracterizada a infração às hipóteses do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, é necessário verificar, de acordo com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, qual a sanção deve ser aplicada. Nesse exame, cabe ao Judiciário dosar a multa prevista no § 4º do mencionado art. 73, de acordo com a capacidade econômica do infrator, a gravidade da conduta e a repercussão que o fato atingiu. Em caso extremo, a sanção pode alcançar o registro ou o diploma.⁷

A atual jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, quanto ao tema das condutas vedadas do art. 73 da Lei das Eleições, afigura-se mais recomendável a adoção do princípio da proporcionalidade e, apenas naqueles casos mais graves — em que se cogita da cassação do registro ou do diploma — é

⁶ “As cominações do artigo 41-A da Lei nº 9.504/1997 – multa e cassação do registro – são, necessariamente, cumulativas, alcançando os candidatos que figurem em chapa.” (AgR-REspe nº 36.601, de 24.2.2011).

⁷ RP nº 295.986/DF. Relator Min. Henrique Neves. Publicado no *DJE*, 17 nov. 2010, p. 15.

cabível o exame do requisito da potencialidade, de modo a se impor essas severas penalidades.^{8,9}

Como se observa, admite a Corte Superior Eleitoral o princípio da proporcionalidade como regra fundamental à qual devem curvar-se não apenas aqueles que padecem o Direito, senão também os que o criam e o exercem, contribuindo, como observa Bonavides (2008, p. 399-400), “para conciliar o direito formal com o direito material”, sem que, para tanto, seja violado o princípio da separação de poderes, eis que, como todo princípio fundamental, corresponde a proporcionalidade a uma “norma de normas” a compor a Constituição, “soma de todos os princípios fundamentais”.

Na mesma esteira, adverte Castilho Neto (2008, p. 145) que a aplicação do princípio da proporcionalidade

[...] terá de ser sempre em consideração ao respeito ao princípio da separação dos poderes, que tem de ser observado de forma cabal e definitiva. Não pode o juiz, sob o fundamento de limitação do excesso, invadir a competência de outro Poder, particularmente do Poder Legislativo.

É o que faz com que a Corte Superior, não obstante aceite o afastamento dos efeitos de um dos dois preceitos secundários por considerá-lo exagerado, não admita, no que toca à fixação da pena pecuniária, seja ela aposta em patamar inferior ao mínimo legal, como se absorve do acórdão abaixo selecionado:

Afixação da multa pecuniária do art. 33, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, reproduzida no art. 17 da Res.-TSE nº 23.190/2009, deve levar em conta os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, não sendo possível, no entanto, impor sanção em valor abaixo do mínimo legal.¹⁰

⁸ AgR-AI nº 11.207/MG. Relator Min. Arnaldo Versiani. Publicado no *DJE*, 11 fev. 2010. p. 16.

⁹ Trata-se de posicionamento alocado em harmonia com o magistério de Erick Wilson Palmeira: “É o princípio da proporcionalidade que indica que a pena deverá ser aplicada na razão direta do ilícito praticado. Não há dúvida de que o regime legal de repressão das condutas abusivas possui uma clara autorização constitucional. Quando há previsão de duas sanções na mesma norma, a proporcionalidade exige que apenas uma delas seja aplicada, merecendo a aplicação de ambas somente nas hipóteses excepcionais de extrema gravidade”. (PEREIRA, 2010, p. 166.)

¹⁰ AgR-RESPE nº 129.685/PB. Relator Min. Aldir Passarinho. Publicado no *DJE*, 16 mar. 2011. p. 25.

Cuida-se de posicionamento a toda evidência acertado, porquanto destinado a manter, em termos razoáveis, o necessário respeito ao princípio constitucional da separação dos poderes.

5 Conclusão

Fayt (2009, p. 48-49) ensina que a relação entre sociedade e Estado não é de identidade nem de oposição. De seu magistério, extrai-se que a sociedade, além de vida humana em interação, é também seus reflexos. Nesse guiar, na medida em que se assenta sob um de seus principais produtos – as relações políticas –, o Estado surge como uma dentre as possíveis espécies de formação social. Sociedade e Estado identificam-se, assim, por estarem reciprocamente condicionados.

Modernamente, o Estado apresenta-se, por excelência, como a entidade organizadora da vida social, papel que cumpre por meio do Direito. Tal como proposto por Kelsen (2011, p. 190), “um conhecimento do Estado, livre de ideologias e liberto de toda a metafísica, não pode apoderar-se de sua essência de outro modo senão concebendo essa formação social como um ordenamento da conduta humana”. Daí que, na perspectiva positivista, “o Estado é um ordenamento jurídico”.

Em sua tarefa, o Estado organiza o poder político de uma comunidade por intermédio da construção de normas objetivas que informam o Direito e o sustentam, conservando os valores, a ordem e a paz social. Cabe agregar que imperativos de legitimidade determinam que a produção jurídica anime-se sempre de um enraizamento ético, a fim de que sob si repousem os bens morais que conformam a estrutura daquele tecido social. Nas democracias, a proteção das mecânicas eletivas aparece como valor de máxima conta, do que decorre que as ações que lhe oferecem risco atuam como fontes materiais que reclamam imediata resposta do ordenamento específico. Em conclusão, para que a ordem reja os processos de escolha popular, cobra-se que o Direito Eleitoral seja robustecido por mecanismos aptos à indução potencial da estrita observância de seus marcos regulatórios, é dizer, exige-se que esteja armado de sanções.

Mas se o Estado, como força de direito, igualmente assume como metas cânones de liberdade e justiça, segue-se que os instrumentos de

contenção do ordenamento – em todas as searas, inclusive a eletiva – encontram fronteiras que demandam uma atuação moderada, sempre desempenhada em espaços absolutamente necessários e em limites inexoravelmente razoáveis e precisos.

Referências

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

AZEVEDO, A. F. *A aplicabilidade do princípio da proporcionalidade às condutas vedadas previstas na Lei n° 9.504/97*. *Verba Legis*, Goiânia, GO, ano III, p. 17-24, maio 2008.

BETIOLI, A. B. *Introdução ao direito*. São Paulo: Atlas, 2011.

BITTAR, E. C. B. *Curso de filosofia política*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

BITTAR, E. C. B.; ALMEIDA, G. A. *Curso de filosofia do direito*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BONAVIDES, P. *Curso de direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

CANOTILHO, J. J. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CASTILHO NETO, A. “A algumas considerações sobre o princípio da proporcionalidade”, in: TEIXEIRA, S. de F. (org). *Direito eleitoral contemporâneo* Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CERQUEIRA, T. T. P.; CERQUEIRA, C. A. *Direito eleitoral esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2010.

COÊLHO, M. V. F. *Direito eleitoral e processo eleitoral: direito penal eleitoral e direito político*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

DINIZ, M. H. *Compêndio de introdução à ciência do direito*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FAYT, C. S. *Derecho político*. Vol. I. 12. ed. Buenos Aires: La Ley, 2009.

FIUZA, C. *Direito civil: curso completo*. 12. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

GOMES, J. J. *Direito eleitoral*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

KELSEN, H. *Teoria pura do direito*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MENDONÇA, J. S. *O homem e o Estado*. São Paulo: Rideel, p. 2010.

NUNES, R. *Manual de filosofia do direito*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PEREIRA, E. W. *Direito eleitoral: interpretação e aplicação das normas constitucionais-eleitorais*. São Paulo: Saraiva, 2010.

REALE, M. *Filosofia do direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

REALE, M. *Lições preliminares de direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ROSS, A. *Sobre el derecho y la justicia*. 3. ed. Buenos Aires: Eudeba, 2005.

RUIZ, J. F. *Tratado de derecho electoral*. Ciudad de México: Porrúa, 2010.

VALLS, M. P. de. *Derecho electoral*. Buenos Aires: La Roca, 2000.

ZILIO, R. L. *Direito eleitoral*. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.

A DISPUTABILIDADE E O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL: UMA ANÁLISE PERANTE A TEORIA NEORREPUBLICANA¹

CONTESTATION AND THE ELECTION CAMPAIGNS FINANCING IN BRAZIL: A NEO- REPUBLICAN REVIEW

LUCIANO GIAMBARRESI GANHO²

RESUMO

O presente trabalho trata de um estudo sobre a relação entre a forma de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e o conceito de liberdade como não dominação, constituído em uma perspectiva denominada neorrepública de compreensão do Estado. Assim,

¹ Artigo recebido em 30 de abril de 2013 e aceito para publicação em 17 de maio de 2013.

² Graduando de Direito na Faculdade de Direito de Curitiba, do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba).

explora o conceito de liberdade desenvolvido na obra de Philip Pettit, em que se discute a superação dos conceitos antes propostos de liberdade política, ou seja, a liberdade negativa e a liberdade positiva. Nesse mesmo sentido, explicita as instituições necessárias para a garantia da liberdade como não dominação, culminando com a proposta de um modelo de financiamento de campanhas eleitorais que extermine ou, ao menos, reduza a influência do poder econômico sobre o poder político.

Palavras-chave: Filosofia política. Neorrepblicanismo. Instituições republicanas. Liberdade como não dominação. Financiamento de campanhas eleitorais no Brasil.

ABSTRACT

The present work is a study of the relationship between the form of campaign financing in Brazil and the concept of freedom as non-domination, consisting in a prospect called neo-republican understanding of the state. Thereby, explores the concept of freedom developed in the work of Philip Pettit, who overcomes the proposed concepts of political freedom, negative liberty and positive liberty. Therefore, explains the institutions necessary for the guarantee of freedom as non-domination, culminating in the proposal of a model of campaign financing to exterminate or at least, reduce the influence of economic power over political power.

Keywords: Political philosophy. Neo-republicanism. Republican institutions. Freedom as non-domination. Campaign financing in Brazil.

1 O conceito de liberdade como não dominação e a proposta neorrepblicana

O desenvolvimento da teoria neorrepblicana, neste trabalho debatida sob a ótica de Philip Pettit, tem construído um novo conceito de liberdade política que, em sua essência, pretende romper com os

conceitos antes (e até hoje) aplicados de liberdade negativa e liberdade positiva.³

A liberdade negativa, partindo da teoria libertariana (ou liberal “a direita do centro”) de “não interferência”, é caracterizada pela busca de igualdade formal (jurídica) e não material [em que pese a existência da “não interferência” e a garantia de necessidades básicas e/ou a busca por redução de desigualdades traçada pelos liberais-igualitários^{4,5} – ou liberais “à esquerda do centro” (PETTIT, 1999, p. 27) –, que, para Pettit, aproxima-se das ideias republicanas]. Liberdade positiva parte da noção de autodominância, que a concebe na participação democrática.

A noção de liberdade negativa tomou clareza conceitual nas teorias políticas liberais, mormente em suas justificações morais.

Isaiah Berlin, que trabalhou extensivamente com a diferenciação das liberdades negativa e positiva, propagando-a em sua obra *Two concepts of liberty*, definiu a liberdade negativa como a maneira de o indivíduo ser livre na medida em que nenhum indivíduo ou conjunto de indivíduos interfira na atividade do outro. Berlin segue propondo que “a liberdade política, neste sentido, é muito simplesmente a área dentro da qual um homem pode agir sem ser impedido por outros.” (BERLIN *apud* RAMOS, 2011, p. 47).

De acordo com Nozick (VITA, 2007, p. 35), fica clara a noção de liberdade negativa, ou seja, a liberdade consistente tão somente na não interferência. Nela, os indivíduos não podem ser forçados a contribuir para o bem-estar de outros, assim como o Estado, para ser justo, deve ser neutro entre seus cidadãos, preservando a liberdade formal.⁶

³ Tal distinção e definição da liberdade negativa e positiva podem ser facilmente encontradas na obra de Benjamin Constant, em seu texto publicado em 1819, *Da liberdade dos antigos comparada à liberdade dos modernos*, ou na obra de Isaiah Berlin.

⁴ Como explica Álvaro de Vita, o liberalismo igualitário debate “a prioridade que a garantia das liberdades fundamentais tem sobre a redução das desigualdades socioeconômicas.” (VITA, 2007, p. 201).

⁵ De Vita também assinala a posição específica de John Rawls, descrevendo que “Rawls está comprometido não com uma noção de liberdades formais, mas com a concepção (positiva) de liberdade efetiva”. (VITA, 2007, p. 210.)

⁶ NOZICK, Robert *apud* VITA, Álvaro de. *A justiça igualitária e seus críticos*. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007 p. 39.

A crítica que recai sobre a liberdade negativa é a de que esta se constitui em meramente formal. É, portanto, uma forma de liberdade que não se materializa para todos os indivíduos da sociedade, mas somente para um seleto grupo, o que faz com que tal concepção seja tratada não como uma tese em defesa da liberdade, mas da propriedade.⁷

Por sua vez, para a definição da liberdade positiva, Pettit também busca os conceitos delineados por Constant e Berlin, arguindo que a liberdade positiva requer que os agentes tomem parte ativa no controle e no domínio de si próprios (PETTIT, 1999, p. 35).

A noção tem se estendido à oposição liberalismo-democracia, sendo que se considera, nesse viés, a liberdade positiva contida no segundo fator (democracia). Para Constant (1985, p. 9-25), a liberdade dos antigos (positiva) qualifica-se pela participação ativa e constante no poder coletivo, portanto, na democracia direta.

Diante da dicotomia estabelecida entre os conceitos de liberdade negativa e positiva, Pettit (1999, p. 37) critica duramente a concepção de Isaiah Berlin, alegando que a distinção liberdade “negativa-positiva” tem sido nociva ao pensamento político e que essa distinção tem se aproximado da dicotomia público-privado de forma errônea.

De modo que é na superação dos conceitos de liberdade negativa, concebida como não interferência, e positiva, concebida como autodomínio, que o conceito de “liberdade como não dominação” é extraído da obra de Philip Pettit (1999, p. 77), *Republicanism: una teoria sobre la libertad y el gobierno*, na qual o autor propõe cunhar a obra como o desenvolvimento de uma teoria neorepublicana.

Para Pettit (1999, p. 78-80), devem-se considerar três aspectos em uma relação de dominação, sendo eles: i) a capacidade de interferir, ii)

⁷ Em *A justiça igualitária e seus críticos*, Vita sustenta essa tese em dois momentos, mas que se constroem no decurso de todo o capítulo 2. Primeiramente, arguindo que “A tese central da filosofia política libertariana não diz respeito, diretamente, à liberdade, e sim à *propriedade* (p. 59).” Depois sustenta que “A preocupação primeira de Nozick, portanto, não é com a liberdade individual, mas com a inviolabilidade do direito moral de propriedade de si próprio e dos recursos externos obtidos por meios permissíveis.” (p. 60)

de modo arbitrário e iii) sobre determinadas escolhas que o outro possa realizar. O autor ressalta que tal intervenção deve dar-se de maneira intencional (ou mais ou menos intencional), podendo caracterizar-se, inclusive, por um ato de omissão.

O dominado é o agente que está com suas escolhas restritas aos humores de outro agente em posição de dominação, o que, consequentemente, constitui ao dominado uma posição de não livre.

Por sua vez, a condição de não dominação, segundo Pettit, estaria na ausência de dominação na presença de outros agentes, ou seja, trata-se obrigatoriamente da liberdade na vida em sociedade e não do indivíduo isolado (PETTIT, 1999, p. 95).

Conforme se depreende, a construção desse ideal parte de um apanhado de elementos presentes na noção de liberdade como não interferência e na liberdade positiva.

A liberdade positiva trata de autodomínio, uma concepção de presença de domínio sobre si mesmo, objetivada com o direito à democracia. Já a liberdade negativa trata de uma ausência, nesse caso, a ausência de interferência.

O conceito de Pettit aproxima-se de ambos, pois extrai o elemento de ausência (liberdade negativa) e o elemento de domínio (liberdade positiva). Ou seja, trata, nesse caso, da ausência de dominação de um agente sobre outro, deixando claro que esse ideal distingue-se dos demais e tem consequências muito distintas.

Conceber a liberdade como não dominação levaria a viabilizar maior segurança aos indivíduos de uma dada sociedade, pois estes estariam menos sujeitos a interferências arbitrárias impetradas por outros indivíduos em posição privilegiada de poder. Daí a noção clássica de dominação que pode ser exemplificada pela relação entre “el amo y el esclavo” (ou entre o senhor e seu escravo).

Assim, cabe esclarecer mais intensamente a diferenciação entre não dominação e não interferência, em que se verá que podemos ter situações em que uma estará sendo violada e a outra não.

Na concepção de liberdade como não interferência, podemos conviver facilmente com a relação *senhor e escravo*, ou seja, o *senhor* poderia estar em posição de interferir de maneira arbitrária sobre seu *escravo*, mas nada violaria se não o fizesse, como arguido por Pettit. Bem como poderíamos conceber uma sociedade com uma legislação trabalhista não protetiva, em que o empregador estaria em posição de intervir arbitrariamente sobre as escolhas do empregado, como, por exemplo, diante da possibilidade de inculir-lhe arbitrariamente um castigo desmedido.

Veja-se que, em ambas as situações, a liberdade como não interferência restaria respeitada, entretanto, causaria ampla insegurança no indivíduo em pior posição, que estaria à mercê dos caprichos do dominador (do *senhor*, no primeiro exemplo, e do empregador, no segundo).

Já a liberdade como não dominação concebe que se deve, mediante instituições republicanas, neutralizar as relações de dominação existentes na sociedade, tornando, portanto, dificultadas as possibilidades de intervenção de maneira arbitrária de um indivíduo sobre outro, mas permitindo relações de intervenção⁸, desde que não arbitrárias. Uma dessas formas seria a intervenção estatal não arbitrária (ou seja, sem abusos do Estado).

Pettit (1999, p. 43) entende que pode haver interferência sem dominação, o que violaria a liberdade negativa, no exemplo do Estado que interfere de maneira não arbitrária. E dominação sem interferência, o que violaria a liberdade como não dominação, no exemplo do *senhor* que não interfere sobre seu *escravo*.

Assim, ainda que o *senhor* seja bom com os que se localizam abaixo de seu poder, estes continuam não livres, pois, ainda que ausente a interferência, estará presente a relação de domínio (da capacidade de interferir arbitrariamente).

Nesse viés, em geral, existe entre os sujeitos dessa relação de assimetria a consciência de controle de um e de vulnerabilidade de outro.

⁸ Diante da noção de liberdade como não dominação, a interferência não arbitrária não é considerada como uma restrição à liberdade. Entretanto, deverão, na medida do possível, serem reduzidas certas interferências, como as geradas por fatores naturais. Pettit (2009, p. 117) considera que, quando possível, devem-se erradicar esses meios de interferência, como um instrumento de promoção de não dominação.

Estabelecendo os perímetros da não dominação como o ideal de liberdade entendido pelos neorrepublicanos, pode-se delimitar o que seria “ser livre enquanto não dominado”, ou melhor, o que caracteriza um indivíduo livre nesse contexto.

Ao revés da liberdade negativa, a liberdade como não dominação garante a segurança. Na primeira, o indivíduo está sob constante incerteza, e há sobre ele indivíduos que podem arbitrariamente interferir nas suas escolhas. A segunda, caracterizada como conceber segurança (e possibilidade de realizar planos) aos indivíduos, garante que os indivíduos não estão dominados por nada, não estão sujeitos a interferências arbitrárias. Segundo Pettit (1999, p. 43), essas não interferências são desfrutadas coragem e segurança. Portanto, para ser livre, o indivíduo deve ser amo (senhor) de si mesmo, ou seja, não deve estar sujeito ao controle de outro.

Ainda, tratando-se da liberdade como não dominação, deve-se observar que, caso a pessoa não esteja dominada, se não estiver sujeita a interferência arbitrária (PETTIT, 1999, p. 45), mas sofrer interferência não arbitrária (ou intervenção não intencionada), esta manterá sua liberdade. Ou seja, a dominação não estará presente nos casos em que a interferência não for arbitrária.

Esses valores de não dominação viabilizam a possibilidade de o indivíduo realizar planos, não estar sujeito às vontades alheias e não ter suas opções restringidas, o que é essencial, principalmente quando concebemos uma sociedade pluralista/multicultural, em que os indivíduos possam construir um projeto de vida. Para isso, se faz relevante a instauração de mecanismos de garantia dessa forma de liberdade, bem como a garantia de voz aos membros de determinado universo de agentes.

2 A liberdade como não dominação e sua relação com a proposta republicana e a questão da disputabilidade

Tratar da relação da proposta de concepção de liberdade como não dominação com a proposta republicana (e como ideal universal, neorrepublicana) conflui ao elemento basilar deste trabalho.

Segundo demonstra Philip Pettit (1999, p. 177), essa concepção de liberdade foi desenvolvida por autores essencialmente republicanos que visualizaram no republicanismo clássico e moderno a preocupação com a neutralização das relações de dominação, como o exemplo do antimonarquismo na França, ou com a cisão com os mandos da metrópole inglesa sobre as 13 colônias americanas.

Nesse contexto, as propostas republicanas vieram como formas de controle de poderes (sejam eles políticos, jurídicos, financeiros ou sociais) no seio da sociedade. Alexander Hamilton (1959, p. 154), em *O federalista*, definiu a república como um governo em que todos os poderes seriam derivados direta ou indiretamente do povo, e no qual os administradores públicos deveriam respeitar a vontade daquele durante um período limitado e “enquanto observem boa conduta”.

Contudo, sob a análise da obra *O federalista*, mas também dos demais autores republicanos, vemos que outros fatores são essenciais para consideração da república, como a existência de certas instituições, dentre as quais, o império da lei, a criação de leis claras e universais (que se apliquem a todos), o modelo de Constituição mista, em que se garanta a estratégia de freios e contrapesos. Mas, essencialmente, defende Pettit que o principal elemento unificador das teorias republicanas é sua forma de conceber a liberdade.

Na garantia de meios de sustentar a liberdade na estrutura republicana, a disputabilidade de cargos e decisões estatais é essencial, pois somente o consentimento implícito ou tácito não pode aferir se as liberdades estão garantidas e se os interesses dos indivíduos estão representados. A concentração do poder em poucas mãos é meio para viabilização da tirania e da parcialidade, o que levaria o republicanismo (e o neorepublicanismo) a amparar um modelo de dispersão do poder.

Portanto, todos os cidadãos devem ter acesso à disputabilidade, seja na concorrência aos cargos eletivos, seja nas decisões públicas mediante outros instrumentos, seja na contestação dos atos de governo.

Ademais, a democracia, como sustentado por Pettit (1999, p. 249), é instrumento essencial do republicanismo, mas deve estar necessaria-

mente vinculada à disputabilidade das decisões, assim como os que realizam as decisões devem responder publicamente sobre elas aos afetados.

3 Dos efeitos da influência do poder econômico na política brasileira contemporânea – alguns vestígios

Em diversos países, a preocupação com os meios de financiamento de campanha têm se tornado tema de debate. Alguns países já têm demonstrado significativos avanços no tema, o que colabora para o fortalecimento da estrutura democrática. Por exemplo, a França criou um modelo misto de financiamento e estabeleceu limites às doações e aos gastos de campanha; experiências no sentido de regular o financiamento de campanha ocorreram também na Grã-Bretanha, na Suécia, na Alemanha, na Finlândia, em Israel, na Itália, nos Estados Unidos, dentre outros (SCHLICKMANN, 2006, p. 29-33).

Da mesma forma, alguns avanços são visíveis na evolução do sistema eleitoral brasileiro. Por exemplo, vivenciamos hoje um modelo misto de financiamento de campanha. Normas passaram a limitar o financiamento privado de campanhas e a aplicar o sistema de prestação de contas à Justiça Eleitoral.

A legislação busca, portanto, alguns meios de efetivação do controle das fontes de financiamento eleitoral. Para tanto, são instituídos meios de identificação das doações, seja pela necessidade inescusável de abertura de uma conta corrente cuja finalidade deve ser exclusivamente a campanha eleitoral, seja pela obrigatoriedade de emissão de recibos eleitorais ou por meios que condicionem a obrigatoriedade de identificação do doador.

Conforme se depreende do texto legal (art. 23 da Lei nº 9.504/1997), as campanhas têm diversas fontes de recurso, como o Fundo Partidário, garantindo a parcela estatal do financiamento das campanhas eleitorais, conforme a previsão do art. 7º da Res.-TSE nº 21.975/2004.

As outras formas de doação são eminentemente provenientes de recursos privados: recursos próprios dos candidatos; recursos e fundos próprios dos partidos políticos; doações, em dinheiro ou estimáveis em dinheiro, de pessoas físicas ou de pessoas jurídicas; doações, por cartão de débito ou de crédito; doações de outros candidatos, comitês financeiros ou partidos políticos; receita decorrente da comercialização de bens e/ou serviços e/ou da promoção de eventos, bem como da aplicação financeira dos recursos de campanha.

Nesse contexto, o único limite ao montante total a ser gasto na campanha é o estipulado pelo próprio partido e apresentado à Justiça Eleitoral, como informa Schlickmann (2006, p.130-131).

A imposição de uma limitação expressamente legal restringe-se à doação, existindo diferenciação nos limites estabelecidos para pessoas físicas e jurídicas. Conforme determina o art. 23, § 1º, I, da Lei nº 9.504/1997, as doações de pessoa física estão restritas ao valor de 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição. Já no caso de pessoa jurídica⁹, o limite é de 2% do faturamento bruto no ano anterior à eleição, conforme redação do art. 81, § 1º, da Lei nº 9.504/1997.

Conjuntamente com a limitação das doações, foram criados alguns meios coercitivos de facilitar a fiscalização e a possibilidade de aprovação ou não das contas, estabelecidos no § 4º do art. 23, inciso II, da Lei nº 9.504/1997.

Da mesma forma, aumentando o poder fiscalizador da Justiça Eleitoral, obtêm-se a previsão dos recibos eleitorais (art. 4º da Lei nº 9.504/1997) e a exigência expressa de abertura de conta corrente (art. 12).

Quanto à “qualidade dos dados”, deve-se ressaltar a observação feita por Lemos, Marcelino e Pederiva que destaca o papel da transferência de dados proporcionada pela cooperação entre TSE e Receita Federal,

⁹ De acordo com a interpretação extraída do art. 81 da Lei nº 9.504/1997, também se depreende que só poderão fazer doações empresas constituídas há mais de um ano do exercício em que se realizará o pleito, de forma a permitir a aferição do faturamento bruto a que se refere o artigo.

o que possibilita maior controle do limite de doações (LEMOS, MARCELLINO, PEDERIVA, 2010, p.366-393).

Assim, em que pese a reprovação das contas prestadas por si só não ter efeito para cassação da diplomação do candidato, tal situação pode ser julgada em ação própria, em que se verificará o abuso do poder econômico¹⁰, e, caso verificada irregularidade contábil por parte do partido político, a sanção pode ser definida entre a suspensão do direito aos valores constantes no Fundo Partidário até o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido.¹¹

Também se avançou nas eleições de 2012, com a aplicação da Lei nº 12.527, sob a alcunha de Lei de Acesso à Informação. Com fundamento nessa lei, o Tribunal Superior Eleitoral publicou a Portaria-TSE nº 289, visando dar efetividade e publicidade às informações prestadas no período eleitoral.

Outra medida de contenção de abuso do poder econômico resta caracterizada pela recente decisão do TSE, que reconheceu a ilegalidade na contratação de número desmedido de cabos eleitorais. Para tanto, considerou a proporcionalidade entre o percentual de eleitores e de cabos eleitorais, verificando-se o abuso, ainda que as contas não tivessem sido reprovadas.¹²

Além dos avanços, também se verificaram retrocessos, como o caso do tratamento às infrações referentes às condutas vedadas na adminis-

¹⁰ “A prestação de contas de campanha segue um procedimento administrativo que apenas declara as contas desaprovadas, não possuindo, por si só, o efeito de condenar à cassação do registro/diploma ou inelegibilidade decorrente de abuso do poder econômico. Para tanto, se faz necessária a propositura de ação própria como, por exemplo: a ação de investigação judicial eleitoral (art. 22 da LC nº 64/1990; ação de impugnação de mandato eletivo, artigo 14, §§ 10 e 11 da CRFB, ou ainda, ação de captação ou de gastos ilícitos de recursos do art. 30-A e parágrafos da Lei nº 9.504/1997)”. (RAMAYANA, 2009, p. 803).

¹¹ “As sanções pela violação de normas contábeis (pelos partidos políticos) vão desde a suspensão da participação do dinheiro oriundo do Fundo Partidário até o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido (ver arts. 46, 54 e 55 da Resolução-TSE nº 19.406/1995)”. (RAMAYANA, 2009, p. 322).

¹² BRASIL. Informativo TSE, ano XIV, nº 25. Contratação de cabos eleitorais e configuração de abuso do poder econômico. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-informativo-tse-n-25-ano-14>>. Acesso em: 25 set. 2012.

tração financeira das campanhas, como observa Schlickmann (2006, p. 250-251): “as leis [...] de 1994 e 1996 tipificaram crimes específicos para a infração das normas que regeram a administração financeira de recursos em campanha, fato que não se repetiu a partir das eleições de 1998.”

É evidente que a restrição ao financiamento proveniente de recursos privados, bem como o estabelecimento de meios de fiscalização, representa algum indício de restrição do poder econômico nas campanhas.

Contudo, ainda que restritas essas formas de financiamento, os dados recentes demonstram um aumento progressivo nos custos das campanhas eleitorais e um grande abismo entre os valores gastos nas campanhas vencedoras em relação às demais¹³, evidenciando a influência do poder econômico e a insuficiência do modelo estabelecido.

Samuels conclui que os gastos influenciam os resultados nas campanhas brasileiras: 1% de gasto adicional, referido ao valor total da campanha, no estado (o distrito eleitoral dos congressistas), aumenta em 0,5% os votos do candidato, como porcentagem do total. Além disso, ser ou não deputado (ele excluiu o Senado de seu estudo) não altera o ponto de partida: “*money helps win elections in Brazil equally for incumbents and challengers*”, enquanto nos Estados Unidos “*challengers gain more from spending than incumbents*”. (LEMOS, MARCELINO; PEDERIVA, 2010, p. 366-393.)

Segundo Lemos, Marcelino e Pederiva, nas eleições de 2006, “R\$1,6 milhão foi a média de gasto dos senadores vitoriosos, ao passo que os derrotados gastaram, em média, R\$461 mil.” E, seguem demonstrando que “os candidatos à reeleição recebem mais doações e gastam, em média, muito mais do que seus desafiantes”.

¹³“No quesito temporal, reitera-se o que já notamos nesse estudo: o aumento exponencial dos gastos de campanha de 2002 para 2006. Todos os partidos, sem exceção, realizaram campanhas mais caras [...] Na campanha para a Câmara, o PT praticamente quintuplicou seus gastos, de 2002 para 2006; o PMDB quadruplicou; e o PDT, PSDB e DEM praticamente dobraram seus gastos totais, embora o ordenamento dos valores absolutos tenha-se mantido basicamente como o da campanha para o Senado: apesar do incremento que resultou na diminuição da distância entre os gastos médios declarados pelos concorrentes dos diferentes partidos, PT e PDT continuaram a receber menos recursos do que PSDB-PMDB-DEM.” (LEMOS, MARCELINO e PEDERIVA, 2010).

A história da eleição (e de todo o sistema eleitoral) está vinculada à história do financiamento, e políticos já estabelecidos tendem, como comprovado, a receber mais recursos.

Não bastassem as discrepâncias evidentes entre as campanhas eleitorais, sobre os recursos efetivamente declarados, a experiência nos mostra a existência de recursos não declarados, o que aumenta o montante dos gastos e distancia os candidatos que têm acesso ao poder econômico dos que não o possuem:

Esse debate leva ainda a outro, mais normativo, sobre qual a melhor forma de financiamento de campanha. Os sucessivos escândalos no Brasil envolvendo financiamento ilegal (contas confidenciais ou entradas encobertas: o famoso “caixa dois”), corrupção, tráfico de influências e envolvimento do crime organizado, entre outras atividades ilícitas, reforçam as críticas ao modelo de financiamento privado. (LEMOS, MARCELINO; PEDERIVA, 2010, p. 366-393.)

Tal situação é constituída devido ao modelo de financiamento eleitoral estabelecido no país, principalmente pela possibilidade de doação por pessoas jurídicas e pelo falho sistema de fiscalização, sendo que ela se projeta também nos âmbitos estaduais e municipais, no Legislativo e no Executivo. Assim, os partidos participantes da disputa efetiva pelo poder recebem grande quantidade de recursos provenientes da iniciativa privada, o que constitui óbice à execução de um mandato com plenitude e até mesmo direciona propostas e ações no sentido dos interesses dos financiadores de campanha.

4 Meios de efetivação da disputabilidade e a importância de repensar o financiamento de campanha

A partir do conhecimento das normas que regem o sistema eleitoral brasileiro e da análise da realidade posta, constata-se a ineficácia na garantia de meios que realmente efetivem um pleito independente de influências do poder econômico.

Além das largas despesas declaradas da iniciativa privada, assistimos à existência de despesas não declaradas, que engrandecem o montante final e real dos gastos eleitorais (SCHLICKMANN, 2006, p. 253).

Essa situação tem gerado grande empecilho para a materialização da disputabilidade de cargos eletivos, de forma republicana e democrática.

Ainda em 2006, não havia um debate mais incisivo de um possível financiamento público de campanha, entretanto, alguns autores já debatiam o assunto, conforme sustenta Schlickmann (2006, p. 252).

Dois caminhos têm se aberto para a discussão, ou seja, o estabelecimento de um financiamento totalmente público, ou o estabelecimento de um sistema misto, com regras e limites mais aprimorados que os atuais.

Em 2011, com o andamento de projetos referentes à almejada reforma política, apresentou-se o Projeto de Lei do Senado nº 268, de 2011, visando à estipulação de um modelo de financiamento exclusivamente público.

Tal projeto em tramitação prevê a arrecadação de R\$7,00 (sete reais) a cada eleitor inscrito até o dia 31 de dezembro do ano anterior. Prevê ainda o fim do financiamento privado de campanha, seja o destinado por doações de pessoas físicas ou jurídicas. Ao descumprimento das normas aventadas, confere-se o indeferimento ou a cassação do diploma, o que não exclui outras penalidades legais.

Nesse caminho, é importante salientar que, além da questão do financiamento de campanha, há o elemento da fiscalização, sendo que a solução da primeira está intrinsecamente ligada à segunda. Conforme Denise Goulart Schlickmann (2006, p. 37), os instrumentos de auditoria nas campanhas eleitorais são precários, e não há instrumentos que viabilizem a “fiscalização do financiamento global das campanhas eleitorais, mas somente das despesas realizadas pelos partidos ou seus candidatos e, ainda, por eles liquidadas.”

E segue, sustentando que “inexistem dispositivos que permitam aferir o custo global das campanhas eleitorais, considerando as despesas realizadas diretamente pelos contribuintes e/ou doadores.”

Como sustentado por Pettit, não há remédio fácil para a resolução da questão¹⁴, mas é inequívoca a necessidade de regulamentação de um novo modelo de financiamento de campanhas eleitorais e, ainda, de um sistema efetivo de fiscalização de receitas e despesas dos candidatos e dos partidos políticos como único meio de realizar-se um regime realmente republicano e democrático, com garantia de viabilidade de contestação e disputa do poder político.

Desse modo, o caminho possível para um sistema eleitoral que viabilize a disputa de cargos eletivos só é possível com meios mais efetivos de fiscalização das campanhas eleitorais. Indiscutível é, também, a necessidade de exclusão da possibilidade de financiamento por pessoas jurídicas.

Deve-se constituir um sistema de financiamento exclusivamente público ou, se mantido o financiamento misto (logicamente que, nesse caso, também excluída a possibilidade de doação de pessoas jurídicas), deve-se priorizar a parcela pública e restringir a doação de pessoas físicas. Enfim, deve-se estabelecer um “teto” para o financiamento das campanhas eleitorais.

5 Conclusão

Direcionando este trabalho para as suas conclusões, verifica-se que discutir a liberdade política, a democracia e a república leva, inescusa-

¹⁴ Qué hacer para evitar este problema? No hay remedio fácil, pero está clara la dirección en la que los politólogos debrían mirar. Las cuestiones que deben ser investigadas son del siguiente tenor. ¿Hay modo de poner coto a las contribuciones privadas y hacer que las únicas contribuciones permitidas sean de naturaleza pública? ¿Hay algún modo de financiar públicamente a los candidatos políticos según, pongamos por caso, su éxito en el pasado, el éxito de su partido político, o el grado de apoyo comunitario que puedan demostrar? ¿Hay algún modo de permitir que los ciudadanos que deriven en parte de los impuestos que pagan hacia el partido político de su gusto, o que desgraven fiscalmente sus donaciones? Y, por último, ¿hay algún medio de proscribir o limitar la publicidad política, dado que esa publicidad es particularmente costosa y no particularmente deseable – como todos sabemos, fácilmente reduce el debate a una farsa de títeres? (PETTIT, 1999, p. 253.)

velmente, à discussão do processo eleitoral, sendo a disputabilidade do poder, mediante a possibilidade de eleger representantes e ser eleito, a raiz da defesa da democracia e a garantia de transitoriedade do poder, algo que possa evitar abusos e possibilitar o controle do governo pelo povo.

Assim, a triste constatação de que o poder político sofre contínua influência de outros poderes conduz à apresentação de possíveis soluções de contenção dessas práticas, caracterizadas claramente como interferências arbitrárias (ou seja, dominantes) de alguns indivíduos sobre os demais.

O encarecimento das campanhas eleitorais, sem o estabelecimento de “teto” de gastos, gera uma disputa sem fim entre os partidos políticos e candidatos pela captação de recursos. Nesse contexto, constrói-se um panorama mais favorável para os que, com interesses escusos, pretendem influenciar as decisões do Estado. Os interesses do povo caem para segundo plano, assim como o debate de propostas.

Dessa maneira, para que o Estado realize o ideal neorrepublicano de liberdade como não dominação, alterações substanciais ainda devem ser efetuadas no âmbito do Direito Eleitoral e do financiamento das campanhas.

Primeiramente, é inequívoco que a fiscalização das contas deve ser mais efetiva. As críticas quanto aos gastos públicos com o processo eleitoral são desmedidas, pois um processo eleitoral mal realizado gera resultados eleitorais inesperados. Nesses casos, a representação do povo acaba sendo reduzida, e aquele dinheiro supostamente economizado acaba sendo mal aplicado e/ou utilizado para a quitação de dívidas eleitorais.

Outra medida inquestionável é o fim do financiamento por meio de doações provenientes de pessoas jurídicas. Não há como conceber que investimentos milionários em campanhas eleitorais sejam feitos sem a necessidade de contrapartida. As pessoas jurídicas doadoras, geralmente grandes empresas inseridas na lógica imposta pelo mercado, na maioria das vezes, visarão à busca de interesses próprios, ou seja, o avesso do objetivo republicano.

Ademais, o referido “teto” para as campanhas deve ser estabelecido. É essencial trazer o debate político para o debate de propostas, de planos de governo, e não transformar a disputa política em uma disputa de agências de publicidade.

Enfim, devem-se estabelecer meios mais sólidos de financiamento público que possam garantir, por si, a realização da campanha. Assim, o financiamento deve ser ou exclusivamente público, ou misto. Se misto, deve possibilitar a doação somente por pessoas físicas, com o estabelecimento de rígidos limites.

Somente dessa forma se fará possível a redução e, quem sabe, o extermínio da influência do poder econômico sobre o poder político¹⁵, possibilitando a realização de uma república onde os interesses do povo sejam representados, e os governantes não contraiam mais dívidas de campanha a serem quitadas durante o mandato que lhes foi, espera-se, legitimamente outorgado pelo povo (homens e mulheres, respeitados na sua individualidade e, como se anseia um dia, esclarecidos).

Referências

BRASIL. Informativo TSE, ano XIV, nº 25. Contratação de cabos eleitorais e configuração de abuso do poder econômico. Disponível em: <<http://www.justicaeeleitoral.jus.br/arquivos/tse-informativo-tse-n-25-ano-14>>. Acesso em: 25 set. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm>. Acesso em: 25 set. 2012.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 2012. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11

¹⁵ “Uno de los mayores retos planteados a la investigación de impronta republicana son las medidas que conducen efectivamente a separar los mundos del gobierno y de los negocios.” (PETTIT, 1999, p. 254.)

de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 25 set. 2012.

BRASIL. Senado. PLS - Projeto de Lei do Senado nº 268, de 2011. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=100307>. Acesso em: 25 set. 2012.

CONSTANT, Benjamin. Da Liberdade dos Antigos Comparada à dos Modernos. *Revista Filosofia Política*, nº 2, 1985.

HAMILTON, Alexander. JAY, John. MADISON, James. *O federalista: um comentário à Constituição americana*. Rio de Janeiro: Editôra Nacional de Direito, 1959.

LEMONS, Leany Barreiro; MARCELINO, Daniel e PEDERIVA, João Henrique. Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. *Opinião Pública* [online], vol.16, n. 2, 2010.

PETTIT, Philip. *Republicanism: una teoria sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona: Paidós, 1999.

RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*. 9. ed. Niterói: Impetus, 2009.

RAMOS, Cesar Augusto. O modelo liberal e republicano de liberdade: uma escolha disjuntiva?. *Trans/Form/Ação*, Marília, v. 34, 2011.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. *Financiamento de campanhas eleitorais: um estudo comparado das normas jurídicas que regulamentaram a arrecadação, a aplicação de recursos e a prestação de contas à Justiça Eleitoral*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2006.

VITA, Álvaro de. *A justiça igualitária e seus críticos*. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

O FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS¹

PUBLIC CAMPAIGN FINANCING IN THE CHAMBER OF DEPUTIES

OCTAVIO AUGUSTO DA SILVA ORZARI²

Resumo

O artigo trata de reforma política com enfoque no financiamento público de campanhas. Traz argumentos expostos em parte da literatura brasileira de Ciência Política sobre o tema. Analisa os debates sobre o financiamento público e expõe as propostas apresentadas na Câmara dos Deputados, tais como a criação de um fundo para o financiamento de campanhas e as regras de distribuição dos recursos.

Palavras-chave: Reforma política. Financiamento público de campanhas. Processo legislativo. Câmara dos Deputados. Fundo de financiamento de campanhas eleitorais.

¹ Artigo recebido em 15 de março de 2013 e aceito para publicação em 15 de abril de 2013.

² Advogado do Senado Federal. Pós-graduado em Ciência Política pela UnB. Assessor-chefe de Articulação Parlamentar do Tribunal Superior Eleitoral, no período de outubro de 2010 a março de 2013.

Abstract

This article is about political reform with a focus on public campaign financing. It brings arguments of some authors of Brazilian Political Science on the topic. Analyses the debates about public financing and exposes the proposals in the Chamber of Deputies, such as the creation of a fund for campaign financing and the rules of distribution of resources.

Keywords: Political reform. Public campaign financing. Legislative process. Chamber of Deputies. Fund for campaign financing.

1 Introdução

De tempos em tempos, sobretudo no início das legislaturas do Congresso Nacional, vem à tona o debate da reforma política. Desde o advento da Constituição da República de 1988, muitos projetos de lei foram propostos, mas poucos – ou quase nenhum – que signifiquem uma verdadeira reforma foram aprovados.

Nesse contexto, é natural a indagação de qual deve ser o foco de uma eventual reforma política, precedida pela delimitação de quais seriam os resultados pretendidos. Em uma tentativa de se filtrar o sentimento popular expresso nos chavões jornalísticos por uma reforma, que, muitas vezes, reclamam o cumprimento de promessas de campanhas eleitorais, parece óbvio, porém aberto demais, afirmar que o desejável é um sistema político menos corrupto.

Em um sentido mais amplo que o oferecido pelo Direito Penal³, o *Dicionário de Política*⁴ indica que corrupção “é uma forma particular de

³ O crime de corrupção praticado por funcionário público (corrupção passiva), segundo o art. 317 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940), significa “solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem”. A corrupção praticada por particular (ativa), segundo o art. 333 do Código Penal, é “oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício”.

⁴ Brasília, 2009, Editora UnB, p. 292.

exercer influência: influência ilícita, ilegal e ilegítima” e designa “o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa” (PASQUINO, 2009).

Percebem-se quatro elementos coincidentes nas ideias de corrupção: um agente público, um particular interessado, um ato oficial e uma vantagem indevida, que pode ou não ser pecuniária. Na busca de um objeto para uma reforma política, deve-se perquirir em que momento do processo eleitoral alguns desses elementos aparecem. A época das campanhas agrega, legalmente, um futuro agente público e pessoas físicas e jurídicas dispostas a contribuir com a campanha.

Estabelecendo um critério elástico e sem limite de recursos, os arts. 23, I, e 81, § 1º, da Lei nº 9.504/1997, admitem que pessoas físicas doem até 10% de seus rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição, e que pessoas jurídicas contribuam com até 2% do faturamento bruto no ano anterior à eleição.

Nesse cenário, impende acrescentar alguns dados empíricos. A partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral sobre as eleições de 2010, a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados constatou que, dos 513 deputados federais eleitos, 369 tiveram as campanhas eleitorais mais caras (71,9%), o que demonstra a relação entre os gastos de campanha e as chances de êxito nas urnas (Anexo I). Quanto à renovação dos representantes no Congresso Nacional, houve cerca de 44% de novos deputados e 46,9% de novos senadores⁵.

Ainda que sejam discutidas reformas estruturais profundas, como o sistema distrital e o voto em listas fechadas ou pré-definidas pelos partidos políticos, o foco de uma reforma política, tal como reclamada pela população, não parece ser outro que não a redução da influência dos recursos financeiros no resultado das urnas e nos efeitos danosos que tal influência pode gerar na gestão pública.

⁵ No Senado, dos 54 cargos em disputa na eleição de 2010, 16 senadores foram reeleitos e 38 são novos. Portanto, renovação de 46,9% do total de 81 senadores.

Observe-se que o abuso do poder econômico nas eleições é combatido pela Justiça Eleitoral e demais órgãos de controle, enfrentamento que tem se mostrado insuficiente, não apenas em razão da multiplicidade de conflitos judicializados, mas também pelo que se deduz dos frequentes escândalos veiculados pela imprensa. Parece haver algum vício estrutural no sistema democrático brasileiro que contamina o período que precede e que sucede as eleições.

Como alternativa minimizadora de danos, consistentes nos atos movidos por vantagens indevidas entre o público e o privado, muitos defendem o financiamento público exclusivo de campanhas.

Neste texto, sem a pretensão de exaurimento, far-se-á uma revisão de pontos de vista expostos por cientistas políticos sobre o tema do financiamento público e, em seguida, serão apresentados os principais pontos da reforma política discutida na Câmara dos Deputados no que concerne ao financiamento público.

2 O financiamento público exclusivo de campanhas – argumentos selecionados em parte da literatura de Ciência Política

Alguns autores apresentam o financiamento público exclusivo de campanhas como alternativa ao sistema de financiamento atualmente vigente. Outros são céticos e dizem que não resolveria o caos das campanhas e os problemas pós-campanhas. Parece ser consensual que as questões relativas ao financiamento e, por conseguinte, ao abuso do poder econômico em sentido amplo e à prestação e controle de contas de campanhas, são temas centrais do debate sobre uma eventual reforma política.

2.1 Argumentos contrários

O cidadão tem o direito de participar da vida política e partidária e, com isso, contribuir com as campanhas (NICOLAU, 2007; SPECK, 2005). Trata-se de corolário da cidadania e do pluralismo político, inscritos na

Constituição de 1988, art. 1º, como fundamentos do Estado democrático de direito. Além disso, a contribuição estaria ligada à liberdade de expressão de opiniões políticas (REIS, 2008).

Contra isso, poder-se-ia argumentar que o cidadão, com o financiamento público exclusivo, já participaria da vida política ao pagar tributos. Porém, o argumento que critica o financiamento público exclusivo sustenta que, ínsito ao direito político, haveria a possibilidade de interferir na política mediante a contribuição financeira a campanhas, como se ajudasse na propagação de argumentos com os quais o cidadão concorda. Nesse ponto, vale observar que se discute se pessoas físicas e jurídicas podem igualmente doar recursos a campanhas políticas, sendo indubitável que o argumento acima apenas se encaixa na hipótese de doações de pessoas físicas.

O apoio financeiro é tido como um meio de envolvimento dos cidadãos nas campanhas políticas com todas as consequências que isso pode gerar, como a discussão de propostas e de objetivos almejados e o compromisso com a realização de determinada meta governamental (NICOLAU, 2007). Em outras palavras, a possibilidade de financiar campanhas pode induzir o cidadão à participação política.

Esse raciocínio foi adotado por um dos juízes da Suprema Corte norte-americana em recente decisão no caso *Citizens United v. Federal Election Commission*, referente à participação de pessoas jurídicas no processo eleitoral. Por votação de cinco a quatro, prevaleceu o argumento de que a pessoa jurídica deve ser tratada como pessoa física, ignorando-se precedente da Corte em que se afirmava que o direito de uma empresa de se manifestar sobre assuntos de interesse público não se confunde com a participação em campanhas políticas. Com essa decisão, entre outros efeitos, foi declarada a inconstitucionalidade de um ato que proibia as empresas de comprar publicidade na televisão para manifestação explícita de apoio a um determinado candidato. A decisão da Suprema Corte é tida como devastadora para a democracia e considerada destinada a atender interesses eleitorais imediatos (DWORKIN, 2010).

Argumenta-se que a premissa de que o financiamento público acaba com o caixa dois pode ser falsa (SAMUELS, 2006; RUBIO, 2005;

ABRAMO, 2010). Nesse ponto, invoca-se argumento de ordem prática para se questionar o benefício pretendido pelo financiamento público. Diz-se que poderia haver incentivo ao caixa dois das campanhas e das próprias empresas, pois, como alegado (ABRAMO, 2010), o dinheiro destinado ao caixa dois de campanhas eleitorais adviria do caixa dois das empresas.

Reis (2008) invoca o “realismo sociológico” para dizer que a proibição de recursos privados nas campanhas eleitorais não acaba, por si só, com o abuso do poder econômico. Para tanto, relembra exemplos do poder da máfia durante a vigência da lei seca nos EUA e do narcotráfico diante da proibição das drogas. Há quem diga que o financiamento público exclusivo não conta com demonstração empírica de antídoto à corrupção (RUBIO, 2005).

Ainda, sustenta-se que o financiamento exclusivamente público não seria prioridade estatal diante da necessidade de se investir em saúde, educação, segurança pública etc. (RIBEIRO, 2006), sobretudo em economias frágeis como as da América Latina (RUBIO, 2005). No entanto, esse argumento é considerado simplório por alguns autores (REIS, 2008), tendo em vista o indevido escoamento de dinheiro público em razão do comprometimento de políticos com seus financiadores.

Aponta Rubio (2005) que a atual descrença nos partidos políticos pode, em um primeiro momento, pôr em xeque a legitimação da transferência de recursos públicos às associações privadas que são os partidos políticos. Nesse debate, cabe ter em mente que, no cenário brasileiro, consoante insculpido no art. 1º da Lei nº 9.096/1995, o partido político “destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.”

O financiamento público exclusivo é tido por alguns como incompatível com o pluralismo político e como portador da ideia de tutela estatal sobre os partidos políticos (TRINDADE, 2004). Com a eventual vinculação ao Estado, o partido fica engessado (SPECK, 2005), havendo uma dependência do exercício da democracia a eventuais imposições estatais ou governamentais, inclusive no tocante à aplicação de

sanções e suspensão de acesso aos recursos em razão de irregularidades alegadas.

2.2 Argumentos favoráveis

Partindo da premissa de que uma competição eleitoral deve ser igualitária, defende-se que o financiamento público exclusivo propicia mais equilíbrio entre os candidatos (NICOLAU, 2007; RIBEIRO, 2006). Nessa esteira, seria mais democrático no sentido de fornecer um mesmo nível de financiamento aos partidos independentemente da renda dos seus apoiadores (SAMUELS, 2006).

Há comprovação empírica de maior êxito nas urnas quanto maiores os gastos de campanha. E para obter recursos privados, o candidato deve ter acesso e contato com os potenciais financiadores. Com a desnecessidade de procura a financiadores, argumenta-se que o financiamento público possibilitaria a participação de partidos e candidatos sem acesso a tais financiadores privados (RUBIO, 2005).

Se o financiamento passa a ser público, o gasto não poderá ser ilimitado e, portanto, deve ser cotejado com um limite máximo de gastos nas campanhas. Dessa forma, os candidatos teriam as mesmas possibilidades a explorar em suas campanhas. Ademais, sinais aparentes de excessos de gastos podem ser aferidos e denunciados frente aos parâmetros fornecidos pelos valores repassados para o uso nas campanhas (REIS, 2008). Os concorrentes se autofiscalizariam.

A transparência e a fiscalização podem ser incrementadas segundo alguns defensores do financiamento público. Por conseguinte, eventuais fraudes na prestação de contas de campanhas podem ser prevenidas.

Havendo vedação a recursos particulares, qualquer aporte dessa natureza seria mais facilmente detectável (SPECK, 2005). Nesse aspecto, destaca-se a relevância da conjugação do financiamento público com as listas fechadas partidárias, pois haveria transferência de recursos concentrada ao partido político e não esparsa a cada um dos candidatos (SPECK, 2005).

Com campanhas sem atrelamento ao capital privado, haveria desvinculação dos interesses orientados pela percepção do lucro e redução do impacto do poder econômico sobre a política (SAMUELS, 2006).

Inevitavelmente, o poder econômico gera desdobramentos em todas as atividades humanas e o desafio parece ser minimizar o caráter decisivo de uma campanha rica com o sucesso nas urnas, ou seja, mitigar a relação causal de que quanto mais investimento houver, maior a chance de sucesso nas eleições. Quando se defende o financiamento público, alega-se que os concorrentes partem do mesmo patamar de possibilidade de gastos e, como isso, o poder econômico deixa de ser decisivo no resultado das urnas.

Para alguns, haveria diminuição da corrupção (RIBEIRO, 2006). Nesse ponto, diz-se que o comprometimento dos eleitos com aqueles que investiram em suas campanhas causa mais prejuízo aos cofres públicos do que a separação de parte do orçamento público para as campanhas. O momento de análise dessa eventual consequência do financiamento público projeta-se para o instante posterior à eleição. O mandatário eleito não precisaria compensar seus investidores e atuar como um representante diretamente interessado dentro da administração pública.

Adverte Rubio (2005) que, se o critério de recebimento dos recursos públicos for o número de cadeira obtido no parlamento na última eleição, há uma tendência de manutenção do *status quo* eleitoral.

Vale lembrar que, no Brasil, o número de cadeiras na Câmara dos Deputados é o principal critério para distribuição dos recursos do Fundo Partidário. Em 2007, sobreveio a Lei nº 11.459, que alterou a Lei nº 9.096/1995 (art. 41-A) e que assim disciplina a distribuição:

5% (cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e 95% (noventa e cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão distribuídos a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Observe-se que raciocínio semelhante é defendido por alguns quanto à cláusula de barreira a partidos pequenos. Aliás, além da

proteção constitucional ao pluralismo político e às minorias, esse foi um dos fundamentos da decisão nas ações diretas de inconstitucionalidade nºs 1.351 e 1.354 em que o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucionais dispositivos da Lei nº 9.096/1995 que dispunham sobre requisitos para o funcionamento parlamentar e para a distribuição dos recursos do Fundo Partidário.

Assim consta da ementa das referidas ações:

Surge conflitante com a Constituição Federal lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário.

3 O financiamento público de campanhas na Câmara dos Deputados

No início da legislatura de 2011, a Câmara dos Deputados instalou comissão temporária para a discussão da reforma política. Nas diversas reuniões realizadas, foram discutidos temas como financiamento de campanhas, abuso do poder econômico e político, sistema eleitoral, propaganda, pesquisas, instrumentos de democracia direta, voto facultativo, cláusula de desempenho, federação de partidos, entre outros.

A tentativa da comissão foi elaborar um projeto de lei e apresentá-lo para a tramitação e discussão na Casa Legislativa. Diante da abrangência e complexidade da matéria, os deputados integrantes da comissão, cientes das dificuldades quanto à obtenção de consenso, discutiram e apresentaram emendas ao texto de anteprojeto, cuja última versão do relatório foi publicada em 7 de março de 2012⁶. No início de 2013, houve acordo do colégio de líderes para votação da matéria em plenário, na forma de substitutivos a projetos de lei já em andamento.

⁶ De acordo com sítio da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/reforma-politica>. Acesso em: 6 fev. 2013.

A despeito das dificuldades de consenso, pode-se considerar o texto do anteprojeto um dos mais profundos sobre o tema do financiamento de campanha, pois há detalhamento da origem dos recursos, da divisão nas circunscrições e dos cargos em disputa, além da criação de um fundo para o financiamento de campanhas eleitorais.

Impende observar que a proposta conjuga uma nova modalidade de financiamento com as listas partidárias preordenadas flexíveis. Pelo modelo proposto, utilizado em países como Áustria, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Noruega e Suécia, o partido apresenta uma lista com uma ordem de preferência ao crivo do eleitor. Este pode ratificar a lista, votando na legenda, ou votar nominalmente em um dos candidatos, fazendo com que ele galgue posições na lista. Como consequência, se todos os eleitores votassem nominalmente, o sistema funcionaria como uma lista aberta, mas, se todos votassem na legenda, o sistema funcionaria como uma lista fechada.

Deve-se sublinhar também que a proposta não contempla um modelo de financiamento exclusivamente público, uma vez que pode haver doações de pessoas físicas e jurídicas. No entanto, a doação não é direcionada ao candidato, mas ao fundo para as campanhas, que a redistribui conforme regras de proporcionalidade. Trata-se de um fundo a ser gerido pelo Tribunal Superior Eleitoral, na esteira de outras propostas legislativas, e que leva em conta as atribuições administrativas da Justiça Eleitoral.

A Lei nº 9.504/1997 é a mais importante sobre o tema do financiamento de campanhas e, por isso, propõe-se a alteração e criação de diversos dispositivos. São também apresentadas alterações na Lei nº 9.096/1995 – Leis dos Partidos Políticos.

3.1 O Fundo de Financiamento das Campanhas Eleitorais

Como visto, as despesas passariam a ser financiadas exclusivamente com recursos do fundo a ser criado, o Fundo de Financiamento das Campanhas Eleitorais (nova redação do art. 17 da Lei nº 9.504/1997).

Apesar de o novo fundo ser gerido por entidade pública (TSE), será composto de recursos orçamentários da União e de doações de pessoas físicas e jurídicas.

Sabendo das dificuldades de consenso e diante de vários projetos de lei que propõem o financiamento público, até mesmo um de iniciativa do Poder Executivo (2009), a comissão chegou a um texto em que não se dispensa o financiamento privado, ainda que indireto. Entretanto, com um fundo único para reunião e distribuição de recursos, há um avanço do ponto de vista de controle e impessoalidade das doações e, com isso, busca-se um equilíbrio na disputa e redução de eventuais valores não contabilizados.

Com a proposta legislativa, neutraliza-se a possibilidade de um doador, anuindo a um projeto político específico, contribuir diretamente com determinado candidato, o que pode causar desinteresse nas doações.

Os recursos do orçamento da União destinados às campanhas, segundo a proposta, serão sugeridos pelo TSE e a ele consignados. Posteriormente, serão acrescidos os recursos provenientes de doações, totalizando o valor do fundo.

Surge um problema quanto à definição dos valores do orçamento público a serem destinados ao TSE para fins de campanhas. Sabe-se que a iniciativa orçamentária cabe ao Poder Executivo, e o TSE, como órgão do Judiciário, encaminha sua proposta ao Poder Executivo, que, por sua vez, remete ao Congresso. Sabe-se, ademais, que o projeto de lei orçamentária pode ser emendado no Congresso e, portanto, os valores inicialmente previstos podem ser incrementados sem limites.

Nesse contexto, se ao longo dos anos se verificar uma redução das doações de particulares ao fundo, os valores orçamentários tendem a aumentar de modo a direcionar o sistema para um modelo de financiamento público exclusivo. Assim, é imperioso estabelecer um máximo de recursos a serem destinados pelo orçamento ao fundo.

Sem um teto de recursos orçamentários, esses valores tendem a crescer, sobretudo se não houver doações particulares significativas e se, sob a alegação de aumento de custos de campanhas, houver emendas para disponibilizarem mais dinheiro para o fundo.

3.2 A distribuição dos recursos

O anteprojeto enfrenta um tema normalmente não visto em outras propostas normativas, qual seja, como os recursos serão distribuídos nas eleições. Nesse ponto, a iniciativa é interessante, pois, apesar de a Justiça Eleitoral, mediante resoluções do TSE, ter função de regulamentar a legislação eleitoral para sua execução, é mais legítimo que o Poder Legislativo estabeleça os parâmetros de divisão dos recursos.

Primeiramente, são divididos os valores considerando a eleição, ou seja, levando-se em conta se são eleições gerais, para presidente, governador, senador, deputados federais e estaduais, ou se são eleições municipais, para prefeito e vereadores. Nesse momento, reserva-se um montante para o órgão nacional do partido político.

Depois, são separados os valores para cada circunscrição, ou seja, localidade do pleito. Assim, nos estados e municípios, será considerado o número de eleitores e de representantes nas assembleias estaduais e câmaras municipais.

Por fim, define-se quanto será encaminhado para cada partido político. Nessa fase, 5% vão para o partido registrado na Justiça Eleitoral, e o restante, de acordo com o cargo em disputa e a representatividade dos partidos nas casas legislativas.

3.3 Sanções no caso de descumprimento

Não pode haver doação de pessoa física ou jurídica diretamente a candidato, partido ou coligação, sob pena de multa. Ademais, se isso ocorrer, as pessoas jurídicas ficam sujeitas à proibição de participar de licitações públicas, de celebrar contratos com a administração pública e de receber benefícios fiscais e créditos de estabelecimentos bancários controlados pelo Poder Público, pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral.

O candidato e o partido político que receberem recursos estranhos aos do fundo ficam sujeitos à multa e, no primeiro caso, à cassação do

registro ou diploma e, no segundo caso, à redução dos valores a serem recebidos na eleição seguinte.

Além disso, cabe ao partido confeccionar material para a divulgação das candidaturas e propostas, sendo vedado que o candidato, nas eleições proporcionais, use recursos próprios para tal fim, sob pena de cassação do registro ou do diploma.

3.4 Alterações na Lei dos Partidos Políticos

Na Lei nº 9.096/1995, propõe-se a revogação dos dispositivos que permitem o uso das doações de pessoas físicas e jurídicas a partidos políticos nas campanhas e, ainda, a possibilidade de uso de recursos do Fundo Partidário para fins de campanha. Entretanto, mantém-se aberta a possibilidade de doações, a qualquer tempo, a partidos políticos.

Conclusão

Em resumo, essas são algumas das inovações em discussão na Câmara dos Deputados. A proposta de financiamento mediante um fundo específico para campanhas já foi muito debatida no Congresso Nacional e a complexidade do tema, no que diz respeito, por exemplo, aos gastos de recursos públicos, à sua distribuição e fiscalização, exige atenção da população e dos parlamentares. Independentemente do resultado da votação, o debate é relevante para a sociedade brasileira e para o Congresso Nacional.

Anexo I⁷

Estudo mostra relação entre gastos na campanha e eleição

Mais de 70% dos deputados eleitos no ano passado foram, também, os que tiveram os maiores gastos com as campanhas, revela um levantamento feito pela Consultoria Legislativa da Câmara (v. quadro ao final).

O dado será utilizado pelo relator da Comissão Especial da Reforma Política, Deputado Henrique Fontana (PT/RS), na argumentação em defesa do financiamento público exclusivo de campanha, um dos principais temas debatidos no colegiado.

Para fazer o levantamento, a consultoria levou em consideração a quantidade de deputados eleitos por estado. Assim, no caso de São Paulo, que tem uma bancada de 70 deputados, foram considerados os resultados das 70 campanhas mais caras. Dos 513 eleitos, 369 (71,9%) declararam os maiores gastos ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Fontana, cuja campanha está entre as 31 mais caras do Rio Grande do Sul (R\$1,271 milhão, conforme dados do TSE), vê no resultado da pesquisa a comprovação da relação direta entre “o valor disponível para a campanha e o resultado eleitoral”.

Segundo o deputado, essa relação acaba dificultando a renovação dos quadros políticos, porque muitas pessoas se sentem alijadas do processo por causa dos altos custos. Para o relator da comissão especial, o financiamento público deve ser visto como um instrumento de autonomia aos mandatos.

⁷ Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/POLITICA/196803-ESTUDO-MOSTRA-RELACAO-ENTRE-GASTOS-NA-CAMPANHA-E-ELEICAO.html>> Acesso em: 10 maio 2011.

Modelo misto

O financiamento público é um dos pontos debatidos na comissão que tem mais apoio entre os parlamentares, representantes da sociedade civil e instituições governamentais que participam dos debates.

Há, no entanto, quem defenda que essa modalidade não seja exclusiva, mas preponderante. Na opinião do então presidente do TSE, Ministro Ricardo Lewandowski, é mais importante acabar com o financiamento de empresas a campanhas políticas. O financiamento público seria responsável pela maior parcela dos gastos, mas viria associado a contribuições feitas por pessoas físicas.

Paralelamente, o ministro cobrou mecanismos que limitem os gastos nas eleições, que chegaram aos R\$3,363 bilhões em 2010. “Se for adotado o financiamento público, é imprescindível que coloquemos um teto; não podemos onerar os contribuintes com custos desnecessários”, afirmou o ministro em audiência realizada em abril pela comissão especial.

Maiores e menores gastos

Segundo o levantamento da Consultoria Legislativa, o estado que em termos proporcionais elegeu os candidatos que mais gastaram foi o Piauí, com nove dos dez eleitos no ano passado figurando entre os donos das campanhas mais caras do estado (90% dos eleitos). Por outro lado, Roraima elegeu apenas três (37,5%) dos oito que mais gastaram.

Segundo dados do TSE, dos 41 deputados que integram a Comissão Especial de Reforma Política, 18 gastaram mais de R\$1 milhão nas campanhas. O maior orçamento foi o do Deputado Ricardo Berzoini (PT/SP), com R\$3,023 milhões. Já a campanha mais barata foi a do Deputado Reguffe (PDT/DF), com R\$120,4 mil declarados. O presidente da comissão, Deputado Almeida Lima (PMDB/SE), gastou R\$1,120 milhão nas últimas eleições.

Tabela 1

ELEIÇÃO DE DEPUTADO FEDERAL – 2010 DESEMPENHO ELEITORAL DOS 513 CANDIDATOS QUE MAIS GASTARAM NAS CAMPANHAS – DISTRIBUIÇÃO POR ESTADO			
UF	Eleito	Total de cadeiras na Câmara	Percentual
AC	7	8	87,5%
AL	7	9	77,8%
AM	4	8	50,0%
AP	4	8	50,0%
BA	29	39	74,4%
CE	17	22	77,3%
DF	7	8	87,5%
ES	7	10	70,0%
GO	14	17	82,4%
MA	12	18	66,7%
MG	43	53	81,1%
MS	6	8	75,0%
MT	4	8	50,0%
PA	14	17	82,4%
PB	8	12	66,7%
PE	22	25	88,0%
PI	9	10	90,0%
PR	22	30	73,3%
RJ	28	46	60,9%
RN	6	8	75,0%
RO	5	8	62,5%
RR	3	8	37,5%
RS	23	31	74,2%
SC	10	16	62,5%
SE	7	8	87,5%

Tabela 1 (Continuação)

ELEIÇÃO DE DEPUTADO FEDERAL – 2010 DESEMPENHO ELEITORAL DOS 513 CANDIDATOS QUE MAIS GASTARAM NAS CAMPANHAS – DISTRIBUIÇÃO POR ESTADO			
UF	Eleito	Total de cadeiras na Câmara	Percentual
SP	47	70	67,1%
TO	4	8	50,0%
Total global	369	513	71,9%
Fonte: TSE 15.4.2011 / Consultoria Legislativa			

Referências

ABRAMO, Claudio Weber. Medida salutar. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 30.1.2010, *Tendências e Debates*, p. 3.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa e BOURDOUKAN, Adla. Partidos Políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público. *Perspectivas*, São Paulo, vol. 35, jan./jun. 2009, p. 117-148. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/2290/1858>>. Acesso em: 1º mar. 2012.

CAGGIANO, Monica Herman S. Corrupção e financiamento de campanhas eleitorais. *Paraná Eleitoral*, n. 43, jan. 2002. Disponível em: <http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impreso.php?cod_texto=155>. Acesso em: 1º mar. 2012.

DWORKIN, Ronald. The “devastating” decision. Disponível em: <<http://www.nybooks.com/articles/archives/2010/feb/25/the-devastating-decision>>. Acesso em: 27 ago. 2012.

FLEISCHER, David. Reforma política e financiamento das campanhas eleitorais. *Cadernos Adenauer 10: os custos da corrupção*, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2000, p. 109-103.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo (Org.). Modelos alternativos de representação política no Brasil e regime eleitoral, 1821-1921. *Cadernos da UnB*, Brasília, UnB, 1981.

LEMOS, Leany B.; Marcelino, Daniel; e Pederiva, João Henrique. Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 16, n. 2, nov. 2010, p. 366-393.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm>. Acesso em: 21 maio 2012.

_____, O princípio da distinção. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, UnB, n. 4, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://rbcp.unb.br/artigo_html.php?id=56>. Acesso em: 21 maio 2012.

MARENCO, André. Financiamento de Campanhas Eleitorais. In AVRITZER, BIGNOTTO, GUIMARÃES e STARLING (Orgs.). *Corrupção – ensaios e críticas*, Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 381-387.

NASSMACHER, Karl-Heinz. O financiamento de partidos na Alemanha posto à prova. *Cadernos Adenauer 10: os custos da corrupção*, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2000, p. 105-127.

NICOLAU, Jairo. Para reformar o financiamento de campanhas no Brasil. *Democracia Viva*, n. 37, dez./2007, p. 8-12.

PEIXOTO, Vitor de Moraes. Financiamento de campanhas: o Brasil em perspectiva comparada. *Perspectivas*, São Paulo, v. 35, jan./jun. 2009, p. 91-116. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/2289/1857>>. Acesso em: 1º mar. 2012.

REIS, Bruno Wanderley Pinheiro. Sistema eleitoral e financiamento de campanhas no Brasil: desventuras do Poder Legislativo sob um hiperpresidencialismo consociativo. In OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal. *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Aderaldo e Rothschild Editores – ANPOCS, 2008, p. 57-90.

RIBEIRO, Renato Janine. Financiamento de campanha (público versus privado). in AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 77-81.

RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas – fundos públicos versus fundos privados. In *Novos Estudos*, CEBRAP, n. 73, nov. 2005, p. 5-15.

SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In SOARES, Gláucio Ari Dillon e RENNÓ, Lucio R. (Orgs.). *Reforma Política lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 133-153.

SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 153-158.

_____, Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. In *Cadernos Adenauer*, ano 6, n. 2, 2005, p. 123-159.

TELLES, Olivia Raposo da Silva. *Direito Eleitoral Comparado – Brasil, Estados Unidos, França*. São Paulo: Saraiva, 2009.

TRINDADE, Fernando. Financiamento eleitoral e pluralismo político. In *Consultoria Legislativa do Senado Federal – textos para discussão 4*, Brasília, abril-2004.

ZOVATO, Daniel. *Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada*. In *Opinião Pública*, Campinas, vol. XI, n. 2, out. 2005, p. 287-336. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v11n2/26417.pdf>>. Acesso em: 1º mar. 2012.

VOTO DADO, CANDIDATO ELEITO?¹

VOTED GIVEN, CANDIDATE ELECTED?

VOLGANE OLIVEIRA CARVALHO²

Resumo

O presente trabalho pretende, por meio de revisão bibliográfica, revisitar o histórico de fraudes eleitorais em eleições brasileiras, com foco especial no período republicano (1889-atualidade). Com isso, pretende-se analisar a evolução do processo eleitoral brasileiro na busca pela concretização de um regime verdadeiramente democrático, de respeito aos direitos básicos do eleitor. Tal análise envolve, necessariamente, discussões acerca do sistema eletrônico de votação adotado no Brasil e sua eficácia no combate às fraudes. Conclui-se, ao final, que a adoção de um sistema eletrônico de votação trouxe inúmeros benefícios às eleições brasileiras, com destaque para: celeridade, segurança e confiabilidade nos resultados.

Palavras-chave: Eleições no Brasil. Fraude. Urna eletrônica.

¹ Artigo recebido em 11 de abril de 2013 e aceito para publicação em 16 de maio de 2013.

² Analista Judiciário do TRE/MA. Especialista em Direito Processual pela Unama. Professor dos cursos de Direito do Instituto Camillo Filho e da Faculdade Maurício de Nassau e coordenador da Especialização em Direito Eleitoral da Faculdade Maurício de Nassau.

Abstract

This work aims through literature review revisit the history of electoral fraud in Brazilian elections, with special focus on the Republican Period (1889-present). With this we intend to analyze the evolution of the Brazilian electoral process in the pursuit of achieving a truly democratic regime to respect the basic rights of the voter. Such analysis necessarily involves discussions about the electronic voting system adopted in Brazil and its effectiveness in combating fraud. It was concluded in the end that the adoption of an electronic voting system has brought numerous benefits to the Brazilian elections of which can be highlighted: speed, security and reliability in the results.

Keywords: Elections in Brazil. Fraud. Urn electronics.

1 Introdução

O surgimento da democracia na Antiguidade Clássica foi um dos grandes processos revolucionários que a humanidade experimentou. A busca de um modelo governamental que represente o desejo da maioria dos indivíduos é uma ideia que foi lapidada progressivamente, produzindo manifestações multifacetadas conforme o período histórico e a localidade.

A difusão do padrão democrático na contemporaneidade gerou diversas manifestações como decorrência lógica, inclusive, do fato de que diferentes povos têm diferentes necessidades político-sociais. Contudo, mesmo levando em conta todas as particularidades, há um ponto comum entre os regimes democráticos e até em alguns regimes autoritários: o voto.

O exercício do voto emerge, portanto, como um símbolo da participação popular nas decisões do poder central. É uma forma de cada indivíduo sentir-se valorizado e reconhecido, mas, concomitantemente, acarreta responsabilidades. Assim, o direito de exercício do voto não se exaure após a ação realizada pelo eleitor na cabine indevassável. Na realidade, prolonga-se no espaço graças à clara e óbvia necessidade de que a vontade apresentada nas urnas seja respeitada em uma contagem honesta dos sufrágios e na proclamação dos resultados.

O Brasil convive com eleições há muitos anos, antes mesmo de aceitar e debater os conceitos de democracia. É importante salientar que o estudo que ora será realizado cinge-se a um período previamente delimitado da história brasileira: a etapa republicana. A escolha desse período não se realizou por conta da necessidade de redução do objeto de estudo, mas deve-se a elementos bastante objetivos.

É cediço que o Brasil passou grande parte de sua existência como colônia portuguesa, atingindo sua independência apenas na primeira metade do século XIX. Após a sua formação como Estado-nação, mergulhou no período imperial que se alongou até o ano de 1889.

Durante o período colonial, não havia necessidade clara de fraude eleitoral, vez que o governo era autocrático e determinava quem seriam seus representantes. No Império, a situação não sofreu alterações valiosas. Embora houvesse eleições com grande periodicidade para o parlamento, a verdadeira oposição ao poder imperial não se manifestava de forma democrática, mas em movimentos nativistas belicosos que eram ferozmente combatidos. As preocupações do Paço Imperial não estavam, portanto, voltadas para as urnas, mas às armas, afinal de contas, as questões de oposição se resolviam em guerras e não em pleitos.

Com a ascensão da República, as disputas de poder surgiram de verdade e não diziam respeito a divisões ideológicas, mas a questões regionais. Daí a formação da República dos Coronéis. A verdadeira divergência doutrinária na política brasileira surgiu apenas em meados da década de 1920, com o advento dos movimentos tenentistas. Dessa maneira, apenas na República Velha³, a fraude passou a ser utilizada em larga escala para garantir a vitória de grupos previamente definidos e assegurar a perpetuação no poder.

Por esse motivo, o histórico de deturpação do desejo dos eleitores passou a ser verdadeiramente valoroso apenas de fins do século XIX aos dias atuais, pois só então o Brasil passou a conviver com um regime minimamente democrático.

³ Período também conhecido como Primeira República, inicia-se com a Proclamação da República, em 1889, e encerra-se com a Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder.

Nesse diapasão, é salutar aclarar o debate acerca da segurança do processo eleitoral brasileiro, mormente no que tange ao uso de urnas eletrônicas e à apuração segura dos votos depositados pelos eleitores.

2 Da fraude eleitoral

A democracia passa pela liberdade da escolha dos representantes políticos por uma população. A fraude eleitoral é inimiga dos regimes democráticos e, por isso, merece ser estudada a fim de que possa ser debelada. No caso específico do Brasil, o histórico de deturpação do desejo dos cidadãos tem origens distantes. A postura adotada pela Justiça Eleitoral, combinada com a adoção de um sistema específico de votação, conseguiu minorar essa realidade.

Surge, assim, a necessidade de se estabelecerem conceitos aceitáveis para a fraude eleitoral. A complexidade do tema impede que um único conceito seja apresentado. A questão precisa ser analisada sob diferentes paradigmas. Dessa forma, do ponto de vista sociológico, a fraude eleitoral é um mecanismo de burla dos desejos dos cidadãos manifestos pelo voto e utilizada como mecanismo de perpetuação no poder, criando governos e representações legislativas que não têm a necessária legitimidade social.

Politicamente, a fraude eleitoral significa a modificação do resultado de um pleito com vistas ao favorecimento de um grupo de poder que não conseguiria, pelos meios lícitos, obter o sucesso eleitoral almejado.

No âmbito jurídico, a fraude eleitoral se manifesta pela modificação dos votos, troca do eleitor ou por falhas dolosas na apuração, acabando por originar uma eleição viciada que não goza do reconhecimento legal necessário.

2.1 Do sufrágio universal

O surgimento do sufrágio universal⁴ é um divisor de águas na história dos regimes democráticos, vez que apenas com esse modelo

⁴ Por sufrágio universal compreende-se o direito de participação ativa no processo eleitoral pelo voto, para todos os indivíduos, sem distinções de qualquer natureza (econômica ou de gênero, por exemplo).

de escolha popular pode-se falar, verdadeiramente, em modelos de representação escorados na realização da vontade de uma coletividade. Nesse diapasão, conforme Garrigou (2005, p. 37-38):

[...] a instituição do sufrágio universal apareceu logo como a grande questão da revolução de 1848. À primeira vista, a memória histórica não se separa disso. Em um conhecimento histórico mal compartilhado, a instituição do sufrágio universal em 1848 permanece como o fato mais conservado, seguramente, na memória de uma revolução e de uma república um tanto quanto desprezadas. Em geral não se sane muito mais sobre isso.

Assim, os movimentos revolucionários que eclodiram em Paris, em 1848, influenciados fortemente por líderes anarquistas, produziram os primeiros diplomas legais que buscaram a universalização do voto, afastando qualquer tipo de limitação discriminatória. Esse ideário chegou ao texto constitucional e passou a ser uma regra nos governos franceses. Segundo Barbera e Fusaro (2009, p. 31-32):

La Costituzione del 4 novembre 1848, alla stesura della quale contribuì Alexis de Tocqueville, uno dei maestri del pensiero politico liberale, al tempo ministro, costituì un raro e pressoché isolato tentativo di adattare a un paese europeo il modello americano che proprio Tocqueville aveva studiato nella sua opera più famosa, *La democrazia in America*. Al di là dei pur interessanti aspetti specifici, questa costituzione si distingueva per tre novità. La era costituita dall'introduzione del suffragio universale diretto maschile – era la prima volta che ciò si verificava e la Francia non tornerà più indietro [...]⁵.

Embora não tenham conseguido a imediata adesão de outros países ao modelo de sufrágio universal, conseguiram uma importante vitória com a manutenção contínua na França. Estavam, pois, lançados os primórdios de um novo modelo democrático, servindo como influência

⁵ A Constituição de 4 de novembro de 1848, que teve a contribuição de Alexis de Tocqueville para sua elaboração, um dos mestres do pensamento político liberal, à época ministro, constitui uma rara e quase isolada tentativa de adaptar um país europeu ao modelo americano que o próprio Tocqueville havia estudado na sua obra mais famosa, *A democracia na América*. Além dos interessantes aspectos específicos, essa constituição se distinguiu por três novidades. Era constituída da introdução do sufrágio universal direto e masculino – era a primeira vez que isso se verificava, e a França não retornaria mais ao voto indireto. (Tradução do autor.)

definitiva para novos movimentos que surgiram posteriormente, informação confirmada por Lisboa (2004, p. 94).

3 Eleições brasileiras (séculos XVI ao XIX)

A memória das primeiras eleições brasileiras remonta ainda a meados do século XVI, quando algumas vilas organizaram votações para a escolha dos representantes para as câmaras locais. Esses processos eleitorais ainda eram muito incipientes: não se conhecia a universalidade do voto, restrito a uma pequena elite colonial, tampouco a ideia de voto secreto, vez que os sufrágios eram apresentados a descoberto.

Embora seja salutar a ideia de um processo eleitoral realizado em uma colônia no Atlântico Sul bastante distante das cortes europeias, as limitações ao processo não permitem propriamente falar-se em escolha democrática. Nos séculos seguintes, os pleitos evoluíram com dificuldade, dada a severidade da metrópole e a adesão a um regime cada vez mais autoritário. Apenas nos primórdios do século XIX é que a situação começou a alterar-se.

Com a vinda da família real portuguesa em fuga para o Rio de Janeiro, em 1808, a colônia passou de coadjuvante a protagonista rapidamente, com pensamentos modernizadores nas áreas de artes, indústria e economia. Emergiram, por óbvio, novos pensamentos políticos, especialmente laivos de uma busca pela democracia.

Nesse período, o Brasil foi às urnas para a escolha de representantes às cortes de Lisboa e, após a independência, pôde eleger o próprio Legislativo nacional e uma Assembleia Constituinte. Esse pode ser um marco importante para a institucionalização da fraude eleitoral no país, seja pela modificação da vontade do eleitor, seja pela manipulação do eleitorado com a adoção do voto censitário, seja, por fim, pela limitação das candidaturas, considerando o patrimônio.

Esse modelo alongou-se por todo o Império. Contudo, não se pode negar que a realização de eleições foi uma constante durante o Segundo Reinado, mantendo o Brasil em uma relativa estabilidade política por mais de meio século. Conforme Carvalho (2011, p. 31):

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

A história eleitoral brasileira, então, só adquiriu verdadeiro corpo e valor em fins do século XIX, com o alvorecer do regime republicano. Isso se deve ao fato de que a formação de uma identidade republicana nacional era um passo necessário e inafastável para a consolidação do regime novel e degredo permanente dos pensamentos monarquistas. Uma das táticas utilizadas para tanto foi o fortalecimento, com limites, do conceito de cidadania e a valorização do voto. Segundo Carvalho (2010), esse processo de criação simbólica de um ideário republicano acabou, por via transversa, influenciando o regime eleitoral brasileiro e os mecanismos de escolha dos representantes.

4 Fraudes eleitorais no período republicano

Em uma primeira fase, comumente cognominada de República Velha, a fraude eleitoral foi utilizada para garantir, a um só tempo, as eleições dos chefes do Executivo, em todos os seus níveis, e a composição das casas legislativas. Nesse período, a ausência de um órgão judicial com a função precípua de organizar e fiscalizar os pleitos facilitava a proliferação de ações indecorosas.

O comportamento eleitoral era definido por pequenos grupos da elite que, em sua maioria, ostentavam o título de coronel⁶, daí porque chamar o período, também, de República dos Coronéis. A fraude eleitoral era a vedete do processo de concentração de poder entre pequenos grupos elitistas, quando o eleitor não tinha liberdade

⁶ O título de coronel faz referência à Guarda Nacional, grupamento de polícia com âmbito de ação municipal que fora criada no Império como forma de distribuição do poder local entre as elites, assegurando a unidade nacional e o poder político do imperador. Os líderes locais recebiam o título de coronel e chefe local da Guarda Nacional, passando a ter poder de polícia sobre todos os cidadãos e, conseqüentemente, fortalecendo seu papel político. Mesmo após o fim da monarquia e a extinção da Guarda Nacional, seus chefes preservaram, ao menos informalmente, seus títulos de coronéis e mantiveram, assim, intacta sua força política, perpetuando as mesmas elites nos cargos de destaque.

de fato para a escolha de seus representantes e era subjugado pelos líderes locais pelos mais diversos artifícios que iam desde a adulteração dos votos até a coação física e moral. Conforme Nicolau (2004, p. 34):

[...] o processo eleitoral era absolutamente viciado pelas fraudes em larga escala e, salvo poucas exceções, as eleições não eram competitivas. As eleições, mais do que expressar as preferências dos eleitores, serviram para legitimar o controle do governo pelas elites políticas estaduais.

Nas seções eleitorais, as deturpações da vontade do eleitor eram tão corriqueiras e socialmente suportadas que mereciam alcunhas irônicas. Surgiram daí alguns dos personagens comuns nas eleições do início do século XX. Conforme Porto (2004, p. 50): “o capanga, o cacetista, o morte-certa, o cá-te-espere mostram bem o nível de violência que desnaturava a liberdade das eleições, violência que era denunciada nos debates do Parlamento, na imprensa de oposição e mesmo no relato de cronistas isentos”.

Apenas na década de 1920 surgiram manifestações sociais capazes de demonstrar a insatisfação dos cidadãos com o regime político, mas tais movimentos não alcançaram grande sucesso. Diante desses arremedos de contestação, o governo cuidou de desenvolver um derradeiro meio de fraudar o desejo dos eleitores: as comissões verificadoras de poderes, grupamentos designados pelas casas legislativas federais a fim de reconhecer os mandatos dos eleitos e conferir-lhes os diplomas. Esse mecanismo cuidava da depuração dos opositoristas e mereceu a alcunha popular de *degola*. Segundo Porto (2004, p. 2002):

O termo *degola*, em verdade, foi a transposição da sangrenta realidade política do Rio Grande do Sul para o quadro, mais ameno da fraude no reconhecimento dos diplomas parlamentares no Congresso. [...] A *degola*, no Parlamento, representava, então, a etapa final do processo de aniquilamento da oposição. Começava-se pela fraude na qualificação; prosseguia-se com a burla da eleição e com os arranjos na apuração, pelas juntas locais; e no final, com as depurações, do terceiro escrutínio.

O sistema estava azeitado para impedir o acesso ao poder de qualquer força política que não coadunasse com os interesses das oligarquias regionais, especialmente os cafeicultores de São Paulo e os produtores de leite de Minas Gerais. Em 1930, foram realizadas eleições para escolha do próximo presidente da República. Conforme Carvalho (2011, p. 95):

A eleição, como de costume, foi fraudada, e o governo, também como de costume, declarou-se vencedor. Houve as reclamações de sempre contra as fraudes, em pura perda de tempo. As coisas pareciam caminhar para a retomada da “*pax oligárquica*”, quando um assassinato mudou o rumo dos acontecimentos. O governador da Paraíba, João Pessoa, foi morto por um inimigo político local. Sua morte forneceu o pretexto para que os elementos mais radicais da Aliança Liberal retomassem a luta, desta vez com propósitos abertamente revolucionários.

Essa revolução, ou melhor, esse golpe de Estado levou à cadeira de presidente o caudilho gaúcho Getúlio Vargas, em cujo governo foram tomadas medidas importantes de combate à fraude eleitoral. Tais ações não decorreram de decoro ou probidade, mas da necessidade de se realizar uma drástica mudança no modelo político brasileiro, garantindo a troca de poder, minorando a ação das oligarquias rurais e reconhecendo o poder dos profissionais liberais e outros habitantes dos centros urbanos. Conforme Santos (2006, p. 31):

O rompimento com a prática política oligárquica assinala o início da complexa trajetória da política modernizante, no Brasil, empenhada que estava a parcela da elite recém-chegada ao poder em reorganizar de alto a baixo o Estado, inaugurar pontes diversificadas com a sociedade e deixar definitivamente para trás as competições políticas cujos vencedores eram antecipadamente conhecidos.

Tratou-se, portanto, de uma exitosa medida de sobrevivência política que foi recebida com esperança por aqueles que sempre estiveram aliados do poder. Nessa nova fase, surgiram em sequência: o Código Eleitoral, a Justiça Eleitoral e o voto feminino.

De acordo com as novas regras, o eleitor era, indistintamente do sexo, o cidadão com mais de 21 anos. No entanto, mendigos, analfa-

betos e praças de pré – excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior – não podiam alistar-se. Homens com mais de 60 anos e mulheres de qualquer idade podiam isentar-se das obrigações eleitorais. Instituiu-se a Justiça Eleitoral, composta por um tribunal superior, tribunais regionais e juizes eleitorais. (BRASIL, 2009, p. 37)

Tais ações provocaram uma verdadeira revolução no processo eleitoral e a consequente alteração do modo de ação dos fraudadores, centrando-se, a partir de então, nas cidades grandes e médias. Tornaram-se, então, comuns, em meados dos anos 1940-1950, as fraudes relacionadas à identidade do votante, sendo necessária, inclusive, a criminalização de tal conduta. Conforme narra Barbosa Lima Sobrinho (2008, p. 119):

O fato era êsse: a empregada Dalva Maria de Oliveira havia votado, na 18ª secção da 5ª zona, em nome de sua patroa Lucinda Simões Martins de Oliveira utilizando o título eleitoral da patroa e assinando a folha de votação como se fôsse Lucinda Simões Martins de Oliveira. Fraude, consequentemente, e fraude captulada como crime eleitoral no artigo 123, nº 17 do Decreto-lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945.

Além disso, era comum a adulteração dos resultados averiguados nas seções eleitorais individualmente, prática que recebeu a alcunha de mapismo. Nesse caso, os fraudadores estavam entre os membros das juntas eleitorais e funcionários da própria Justiça Eleitoral, o que tornava consideravelmente mais complexa a tarefa de identificar a fraude e puni-la.

Mesmo com a informatização dos processos de totalização dos votos, a fraude perdurou, pois seu problema estava na base do sistema, no momento do preenchimento dos mapas de votação e na adulteração de votos que alteravam maleficamente a quantidade de sufrágios brancos e nulos. Segundo Tavares (2000, p. 83):

Nas eleições gerais de 1970, ocorreu no Piauí o maior escândalo eleitoral de sua história. Os votos em branco eram preenchidos nas juntas apuradoras por pessoas adrede preparadas, com os nomes de candidatos não sufragados pelo eleitor. O caso denominado de mapismo ganhou reper-

cussão nacional e foi noticiado até no exterior pela BBC de Londres.

Inúmeros episódios dessa fraude alimentam a história recente do Brasil. Contudo, caso mais contundente ocorreu no Estado do Rio de Janeiro, por ocasião das eleições de 1982. Naquele pleito, organizou-se um esquema de fraude eleitoral cuidadosamente orquestrado para impedir a eleição de Leonel Brizola. Tratava-se de uma tentativa desesperada do governo militar de impedir a ascensão política de um dos mais contundentes inimigos do regime. Entretanto, a fiscalização da imprensa impediu o êxito da empreitada. Conforme Amorim e Passos (2005, p. 196-197):

Os jornalistas detectaram o sumiço de votos em branco e nulos de um boletim para outro (o sétimo e o oitavo) do TRE, na contramão da evolução do total de votos apurados. Viu-se, então, obrigado a confessar-se como responsável pelo erro, o homem que concebeu o programa de computador da Univac Proconsult para apurar a eleição de 1982.

O Estado do Rio de Janeiro voltou a ver-se enredado com fraudes nas eleições de 1994, quando os indícios contundentes de adulteração dos resultados levaram à anulação do pleito que escolheu os deputados e à realização de uma nova votação. Nessa fase, já vivendo em um regime democrático, o Brasil acusou o golpe e começou o trabalho institucional de luta sistemática contra a fraude eleitoral.

5 Do combate à fraude eleitoral

A arma eleita para moralização das eleições brasileiras foi a informatização completa do processo eleitoral, iniciado com a criação de um cadastro unificado dos eleitores brasileiros, mantido em um banco de dados informatizado e compartilhado pelos diversos órgãos da Justiça Eleitoral.

Para a concretização de tal empresa, far-se-ia necessário um recadastramento completo do eleitorado brasileiro, o que foi realizado em 1986 e visava às eleições daquele ano. Conforme Sadek (1986, p. 105):

Não é difícil perceber a importância desse empreendimento de revisão do eleitorado nacional. O último recadastramento havia ocorrido em 1958, um espaço de tempo de quase 30 anos, no qual a população total brasileira mais que dobrara. Apesar das intensas campanhas de alistamento promovidas à época das eleições gerais de 1982, e das eleições nas capitais estaduais em 1985, era tarefa imprescindível da Justiça Eleitoral revisar o eleitorado nacional, cuja magnitude havia aumentado em função da extensão do direito de voto aos analfabetos.

O próximo passo foi o mais audaz: a adoção de um sistema eletrônico de votação baseado em uma urna eletrônica. Embora a ideia de criação de uma máquina de votar no Brasil remontasse aos idos da década de 1930, apenas no princípio dos anos 1990 começaram a ser ultimadas ações com vistas à concretização desse objetivo. Os primeiros testes, porém, foram realizados ainda na década de 1930.

Tendo o Código Eleitoral de 1932 aventado a possibilidade de uma máquina de votar fazer parte do processo eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral iniciou sua busca para concretizar a ideia. Em 1937, três projetos foram analisados em sessão plenária pelos membros da corte. Há referências dessas avaliações em um precioso boletimeleitoral de 15 de maio daquele ano (BRASIL, 2006).

O progresso atingiu seu ápice com a realização experimental de eleições eletrônicas em alguns municípios do estado de Santa Catarina. A consolidação da ideia ocorreu apenas nas eleições de 1996, quando, oficialmente, foi utilizado sistema eletrônico de votação em todas as cidades brasileiras com mais de 200 mil eleitores. A criação de uma urna eletrônica, entretanto, trouxe, entre as suas consequências imediatas, a necessidade do estabelecimento de um conceito aceitável do que seria o voto eletrônico, a fim de estabelecer limites nítidos para a sua prática. Segundo Dias (2008, p. 17):

A expressão “voto electrónico” pode ser utilizada numa acepção restrita ou numa acepção ampla. No primeiro caso, a expressão voto electrónico (por vezes referido como e-voto) é empregue como sinónimo de acto de votar; no sentido de que nos actos eleitorais ou referendários, o direito de voto pode ser exercido através de um dispositivo electrónico situado na assembleia de voto ou fora dela. No segundo caso,

aquela expressão abarca alguns ou todos os actos necessários à realização de eleições e referendos: o recenseamento, acto de votar propriamente dito, a transmissão dos resultados parciais, e a publicação oficial dos resultados finais. Nesta acepção, voto electrónico e sistema de votação electrónico são sinónimos.

Nesse sentido, embora o Brasil tenha optado pela completa informatização de seu sistema eleitoral, o conceito de voto eletrônico ficaria restrito à primeira modalidade, vez que todos os atos do processo, iniciando-se com a inscrição dos eleitores e culminando com a diplomação dos eleitos, são completamente categorizados e independentes, seguindo um esquema lógico e sequencial.

A posição de vanguarda do Brasil em termos de informatização do sistema eleitoral decorre do fato de ter sido o primeiro e único país do mundo a informatizar todas as etapas de uma eleição – a identificação do eleitor, a votação secreta, a apuração (a contagem dos votos de cada urna) e a totalização (a soma dos votos de todas as urnas). Além disso, o Brasil destaca-se por ter englobado as três primeiras fases eleitorais num mesmo equipamento, ou seja, na urna eletrônica, o que é característica própria do sistema eleitoral informatizado brasileiro (SILVA, 2002. p. 52).

Atualmente, o modelo de votação brasileiro é amplamente aceito pela sociedade e, em grande parte, o sucesso dessas medidas decorre da existência de um órgão judicial independente como fiador do sistema, diferentemente de outros países que preferem atribuir tal mister a departamentos do Executivo que dificilmente conseguem comprovar a necessária imparcialidade. Conforme Tavares (2011, p. 23):

Esse controle, exercido por órgão desincumbido de qualquer interesse político e apoiado no prestígio conquistado pela imparcialidade habitual nas funções jurisdicionais, permitiu um alto grau de confiança entre o eleitorado e a Justiça Eleitoral, o que é fundamental para a formação da atmosfera jurídica necessária para a votação por meio da urna eletrônica.

A aceitação social decorre, em grande medida, das vantagens apresentadas pelo modelo eletrônico de votação, de onde emergem: a economicidade, a celeridade e a segurança. O voto eletrônico traz uma segurança elevada por um custo relativamente baixo, vez que as urnas eletrônicas

são utilizadas em seguidas eleições, sofrendo apenas atualizações de seus conteúdos. Ademais, sua função não se resume aos pleitos oficiais, podendo ser disponibilizadas livremente para eleições parametrizadas⁷.

É notório o ganho de tempo com a realização de eleições lastreadas no voto eletrônico, vez que os resultados são apurados rapidamente e com um alto nível de segurança. Por fim, os mecanismos de segurança e fiscalização desenvolvidos para a urna eletrônica minoraram consideravelmente a possibilidade de fraude eleitoral. Conforme Coelho (2008, p. 292):

Será designado pelo juiz eleitoral dia e hora, notificando fiscais e delegados dos partidos e coligações para presenciar, quando se dará “carga nas urnas eletrônicas por meio da inclusão das tabelas, utilizando-se de cartão de memória”. Após, serão efetuados os testes de funcionamento e lacradas as urnas. Dispõe o art. 9º da Instrução do TSE nº 47 que “aos fiscais e delegados de partidos políticos e de coligação é garantida a ampla fiscalização da carga das urnas eletrônicas, sendo admitida a conferência por amostragem, em até 3% das máquinas”.

A legislação eleitoral determina a realização de votação paralela no dia da eleição para fiscalizar o funcionamento das urnas eletrônicas e comprovar a idoneidade dos programas nelas instalados. Determina a Lei nº 9.504/1997:

Art. 66. [...] § 6º No dia da eleição, será realizada, por amostragem, auditoria de verificação do funcionamento das urnas eletrônicas, através de votação paralela, na presença dos fiscais dos partidos e coligações, nos moldes fixados em resolução do Tribunal Superior Eleitoral. (BRASIL, 2008, p. 324.)

Na realidade, pode-se dizer que a hipótese de burla ao sistema admissível hodiernamente centrar-se-ia, basicamente, na possibilidade

⁷ As eleições parametrizadas, regulamentadas pela Resolução-TSE nº 22.685/2007, são aquelas que, utilizando urnas eletrônicas, servem para escolher representantes de órgãos públicos (conselhos tutelares, *v. g.*) ou dirigentes de órgãos de representação profissional (seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil, conselhos regionais de Engenharia e Arquitetura, conselhos regionais dos Corretores de Imóveis, *v. g.*). Com isso, as urnas eletrônicas servem à sociedade em outros momentos importantes, amortecem seus custos de produção e facilitam seu aperfeiçoamento.

de um eleitor votar utilizando-se da identidade de outrem. Contudo, persistem inquietações relacionadas com a segurança do modelo de votação brasileiro, no que tange aos sistemas insertos nas urnas, sendo grande parte dessas manifestações em decorrência de um temor inato dos cidadãos já calejados por um longo histórico de fraudes devidamente decantado alhures. Sobre o tema, afirma Pinto (2006, p. 186):

Até aqui, as eleições realizadas através desse sistema (eletrônico) não ensejaram qualquer suspeição de fraude. O limite da ambição e os desvios de conduta de alguns, que buscam poder a qualquer custo, recomendam, porem, uma crescente busca no aprimoramento da segurança nesse mecanismo de votação para evitar surpresa desagradável. Afinal, pessoas especializadas em computação invadem contas bancárias e até o sistema de defesa dos países mais sofisticados, exigindo-se, com base nessa constatação, redobrada vigilância para que a vontade dos eleitores não seja adulterada.

Essa preocupação específica não merece prosperar, tendo em mente que o sistema utilizado pelas urnas eletrônicas não tem ligação com a Internet. Mesmo a transferência dos dados referentes à votação é realizada por um sistema hermeticamente fechado (intranet) a que somente computadores da Justiça Eleitoral têm acesso e, ainda assim, mediante senhas alfanuméricas previamente distribuídas e controladas.

Outra grande inquietação referente ao modelo de votação brasileiro diz respeito à ausência de um comprovante de votação impresso que pudesse permitir ao eleitor a conferência do voto e garantir aos partidos, coligações e candidatos o direito à recontagem dos votos quando houver fundado receio de fraude ou adulteração do resultado.

Mesmo suprindo as necessidades locais e com aceitação e respaldo social, os dois sistemas não escapam de ser atingidos por denúncias de irregularidades e ameaças de fraudes, mas esta é uma das consequências da livre manifestação do pensamento e da liberdade individual inata ao jogo democrático. Afinal, não haverá, jamais, sistema de votação que satisfaça completamente a todos.

5 Conclusões

O Brasil construiu uma rica história eleitoral, iniciada ainda em meados do século XVI e aprimorada ao longo dos anos. Contudo, a marca determinante dos pleitos brasileiros sempre foi a fraude que inviabilizava a consolidação de um verdadeiro regime democrático no país, por meio do surgimento de governos e parlamentos que representassem de forma coerente a vontade popular livremente manifestada pelo voto.

Nas últimas décadas, o país avançou na solução desses problemas com a adoção de um modelo eletrônico de votação lastreado em uma urna que recebe votos, resguardando o necessário sigilo, e os apura imediatamente. Desde então, o sistema foi aperfeiçoado e, há pouco mais de uma década, todas as eleições brasileiras são realizadas em urnas eletrônicas. Ainda persistem dúvidas sobre sua segurança e confiabilidade, principalmente, diante da possibilidade de modificação da vontade manifestada pelo eleitor.

A possibilidade de fraude é encarada como um fantasma que ronda o processo eleitoral brasileiro, ameaçando, constantemente, materializar-se. Embora o posicionamento oficial seja francamente favorável à segurança do modelo eletrônico de votação, não são poucos aqueles que se levantam contra as urnas eletrônicas, discutindo, ao menos em nível teórico, a possibilidade de fraude com a conseqüente alteração do desejo expresso pelos eleitores.

De outra frente, há que se reconhecer que, mesmo diante da existência de grandes inquietações e suspeitas da ocorrência de fraude, ainda não se conseguiu comprovar qualquer coisa nesse sentido. Assim, o sistema eletrônico de votação brasileiro foi a solução mais eficiente no combate à fraude eleitoral, tendo sido orquestrado em conjunto pelo Legislativo, Judiciário e pela sociedade civil organizada.

Referências

AMORIM, Paulo Henrique; PASSOS, Maria Helena. *Plim-Plim: a peleja de Brizola contra a fraude eleitoral*. São Paulo: Conrad, 2005.

ANTUNES, Pedro, *et. al.* *Voto eletrônico: Discussão técnica dos seus problemas e oportunidades*. Lisboa: Sílabos, 2008.

BARBERA, Augusto; FUSARO, Carlo. *Il governo delle democrazie: quali sono e come funzionano le forme di governo*. 3. ed. Bologna: Il Mulino, 2009.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL. *Voto eletrônico*. Porto Alegre: Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, 2006.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Títulos eleitorais: 1881-2008*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2009.

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

_____. *A formação das almas: o imaginário da República no Brasil*. 20. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. *Direito Eleitoral e Processo Eleitoral: Direito Penal Eleitoral e Direito Político*. Rio de Janeiro; renovar, 2008.

GARRIOU, Alain. O rascunho do sufrágio universal: Arqueologia do decreto de 5 de março de 1848. *IN* CANHÊDO, Leticia Bicalho (org.). *O sufrágio universal e a invenção democrática*. São Paulo: Estação Liberdade, 2005.

LIMA SOBRINHO, Alexandre Barbosa. A urna da patroa. *Estudos Eleitorais*. v. 3., n. 1. jan/abr. Brasília: 2008.

NICOLAU, Jairo. *História do Voto no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil: Da colônia à 6ª República*. 2. ed. Rio de Janeiro: Top Books, 2004.

SADEK, Maria Tereza, et. al. *Eleições 1986*. São Paulo: Revista dos Tribunais/Idesp, 1986.

SANTOS, Wandecy Guilherme dos. *O ex-leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SILVA, Mônica Corrêa da. *Voto Eletrônico: É mais seguro votar assim?* Florianópolis: Insular, 2002.

TAVARES, André Ramos; MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. O voto eletrônico no Brasil. *Estudos Eleitorais*. v. 6., n. 3. set/dez. Brasília: 2011.

TAVARES, Zózimo. *100 fatos do Piauí no Século 20*. Teresina: Halley, 2000.



Esta obra foi composta na fonte Myriad Pro,
corpo 10, entrelinhas de 13,5 pontos, em papel AP 75g/m² (miolo)
e papel Color Plus cinza 180g/m² (capa).



ISSN 1414-5146



9 771414 514001