ESTUDOS ELEITORAIS

VOLUME 11 – NÚMERO 3
SETEMBRO/DEZEMBRO 2016
BRASÍLIA – 2017

Tribunal Superior Eleitoral

ESTUDOS ELEITORAIS

VOLUME 11 – NÚMERO 3
SETEMBRO/DEZEMBRO 2016
BRASÍLIA – 2017

EJE
Escola Judiciária Eleitoral
Tribunal Superior Eleitoral

© 2016 Tribunal Superior Eleitoral

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

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

Secretário-Geral da Presidência
Luciano Felício Fuck

Diretor-Geral da Secretaria
Maurício Caldas de Melo

Diretor da EJE
Fabio Lima Quintas

Secretária de Gestão da Informação
Janeth Aparecida Dias de Melo

Coordenadora de Editoração e Publicações
Renata Leite Motta Paes Medeiros

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

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

Capa e projeto gráfico
Daniel Paiva Alves Gomes

Revisão
Seção de Preparação e Revisão de Conteúdos (Seprev/Cedip/SGI)
Gabrielle Oliveira (estagiária), Paula Lins e Vanda Tourinho

Escola Judiciária Eleitoral do TSE (EJE/TSE)
Caroline Sant' Ana Delfino e Geraldo Campetti Sobrinho

Impressão e acabamento
Seção de Gráficos (Segraf/Cedip/SGI)

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

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

Estudos eleitorais / Tribunal Superior Eleitoral. - Vol. 1, n. 1 (1997) - . - Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 1997- .
v. ; 24 cm.
Quadrimestral.
Suspensa de maio de 1998 a dez. 2005, de set. 2006 a dez. 2007, e de maio 2008 a dez. 2008.
ISSN 1414-5146
I. Tribunal Superior Eleitoral. 1. Direito eleitoral. 2. Periódico.
CDD 341.2805

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Presidente
Ministro Gilmar Mendes

Vice-Presidente
Ministro Luiz Fux

Ministros
Ministra Rosa Weber
Ministro Herman Benjamin
Ministro Napoleão Nunes Maia Filho
Ministro Henrique Neves da Silva
Ministra Luciana Lóssio

Procurador-Geral Eleitoral
Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Conselho Editorial
Ministro Ricardo Lewandowski
Ministra Nancy Andrighi
Ministro Aldir Guimarães Passarinho Junior
Ministro Hamilton Carvalhido
Ministro Marcelo Ribeiro
Álvaro Ricardo de Souza Cruz
André Ramos Tavares
Antonio Carlos Marcato
Clèmerson Merlin Clève
Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti
José Jairo Gomes
Luís Virgílio Afonso da Silva
Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo Santos
Marco Antônio Marques da Silva
Paulo Bonavides
Paulo Gustavo Gonet Branco
Paulo Hamilton Siqueira Junior
Walber de Moura Agra
Walter de Almeida Guilherme

COMPOSIÇÃO DA EJE

Diretor
Fabio Lima Quintas

Assessor-Chefe
Adisson Taveira Rocha Leal

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

Colaboradores
Caroline Sant' Ana Delfino
Keylla Cristina de Oliveira Ferreira

SUMÁRIO

Apresentação 7

Estudos eleitorais

Reforma eleitoral: perspectivas atuais
GILMAR FERREIRA MENDES 13

A hermenêutica desconcertante: análise do Recurso Extraordinário com Agravo nº 738.499/MA
VOLGANE OLIVEIRA CARVALHO 45

A propaganda eleitoral após as alterações introduzidas pelas leis nº 12.891/2013 e nº 13.165/2015
GABRIEL DE SOUZA LEAL 71

Multipartidarismo: excesso de partidos políticos e questões relativas ao pluralismo partidário brasileiro
MARISA AMARO DOS REIS e LAÍS SALES DO PRADO E SILVA 97

A Constituição, o sistema eleitoral proporcional e a minirreforma eleitoral de 2015
JOÃO MARCEL BRAGA MACIEL VILELA JUNIOR 123

A Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), seus aspectos controvertidos e suas repercussões seis anos após sua publicação
BÁRBARA MARIANNA DE MENDONÇA ARAÚJO BERTOTTI 149

Eleição suplementar: conceito, circunstâncias e motivações
BRUNO SOUZA GARCIA e ALVARO AUGUSTO DE BORBA BARRETO 185

Propaganda política: uma abordagem sobre suas técnicas com ênfase na mensagem subliminar
STELA CALDIERARO e ROOSEVELT ARRAES 217

Estudos eleitorais na história

Rui Barbosa e o voto
WALTER COSTA PORTO 253

Estudos eleitorais no mundo

A representação revisitada: introdução contra a responsividade eleitoral
JANE MANSBRIDGE 307

Redefinindo a democracia: sobre um sistema democrático concebido para o século XXI e sobre como mudar permanentemente a democracia
MAX KAYE e NATHAN SPATARO _____ 317

Normas para publicação _____ 335

APRESENTAÇÃO

O ano de 2016 foi marcado por instabilidade política, eleições municipais e por um sentimento crescente de que estamos diante de uma crise de representatividade política. Esse contexto, somado à apreensão global decorrente do resultado das eleições norte-americanas, fez surgir reflexões sobre os sistemas eleitorais e sobre o modo como a democracia deve ser conduzida.

Quanto à revista *Estudos Eleitorais*, destaca-se a sua reestruturação, na medida em que, a partir do número 2 de 2016, voltou a contar com três seções, intituladas *Estudos Eleitorais, Estudos Eleitorais na História* e *Estudos Eleitorais no Mundo*. Trata-se de um resgate da proposta original da publicação, com espaços bem definidos para artigos diversos, para artigos com viés histórico e para artigos que empreendam ou possibilitem a abordagem comparada da ciência eleitoral.

Abrindo a revista, na seção *Estudos Eleitorais*, o ministro do Supremo Tribunal Federal e presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Gilmar Ferreira Mendes, discute como decisões paradigmáticas do STF e do TSE e reformas legislativas recentes repercutem no sistema eleitoral adotado pela Constituição Federal de 1988. O artigo intitulado *Reforma eleitoral: perspectivas atuais* perpassa pontos como o processo de desenvolvimento do sistema proporcional brasileiro e as regras vigentes de financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais.

Dando continuidade à seção, Volgane Oliveira Carvalho explora aspectos problemáticos que circundam o sistema judicial brasileiro ao avaliar as fases de uma questionável ação de impugnação de registro de candidatura em *A hermenêutica desconcertante: análise do Recurso Extraordinário com Agravo nº 738.499/MA*. Em seguida, tem-se *A propaganda eleitoral após as alterações introduzidas pelas leis nº 12.891/2013 e nº 13.165/2015*, de autoria de Gabriel de Souza Leal. No artigo *Multipartidarismo: excesso de partidos políticos e questões relativas ao pluralismo partidário brasileiro*,

Marisa Amaro dos Reis e Laís Sales do Prado e Silva relacionam a má aplicação do princípio do pluripartidarismo a problemas de governabilidade e ao descrédito político.

Ainda na seção *Estudos Eleitorais*, tem-se *A Constituição, o sistema eleitoral proporcional e a minirreforma eleitoral de 2015*, de autoria de João Marcel Braga Maciel Vilela Junior. No artigo *A Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), seus aspectos controvertidos e suas repercussões seis anos após sua publicação*, Bárbara Marianna de Mendonça Araújo Bertotti discute as problemáticas da Lei da Ficha Limpa em relação à lisura do processo democrático. Em seguida, Bruno Souza Garcia e Alvaro Augusto de Borba Barreto analisam as questões relativas às eleições suplementares em *Eleição suplementar: conceito, circunstâncias e motivações*. A seção encerra-se com *Propaganda política: uma abordagem sobre suas técnicas com ênfase na mensagem subliminar*, artigo redigido por Stela Caldieraro e Roosevelt Arraes.

A seção *Estudos Eleitorais na História* apresenta o memorável artigo *Rui Barbosa e o voto*, de Walter Costa Porto, ministro do Tribunal Superior Eleitoral entre 1996 e 2001, o qual realiza importante registro histórico da trajetória política do baiano Rui Barbosa, ícone da cultura jurídico-política brasileira. A carreira, os princípios e as ideias de Rui Barbosa são abordados de forma a elucidar determinados pontos de sua célebre trajetória.

Finalizando a revista, a seção *Estudos Eleitorais no Mundo* traz traduções de dois artigos que se contrapõem, em termos, permitindo uma profícua reflexão. Lidos em conjunto, expõem ao leitor visões diferentes acerca da natureza do mandato eletivo e da chamada *accountability*.

No primeiro, *A representação revisitada: introdução contra a responsividade eleitoral*, Jane Mansbridge, professora da Universidade de Harvard, discorre sobre a relevância da integridade no cenário político, da participação popular e da comunicação entre representantes e representados.

No segundo, intitulado *Redefinindo a democracia: sobre um sistema democrático concebido para o século XXI e sobre como mudar permanentemente a democracia*, os australianos Max Kaye e Nathan Spataro, fundadores do partido político Flux, fazem considerações sobre os atuais e improfícuos sistemas democráticos, apresentando a chamada Democracia Direta Baseada em Assuntos (DDBA) como instrumento para se atingir a prosperidade política e, por conseguinte, o desenvolvimento da sociedade humana.

Com mais um número da revista *Estudos Eleitorais*, a Escola Judiciária Eleitoral reafirma seu compromisso com o aprimoramento das práticas eleitorais com vistas ao fortalecimento da democracia, propósito almejado pela Justiça Eleitoral.

A todos uma excelente leitura.

Fábio L. Quintas
Diretor da EJE/TSE

ESTUDOS ELEITORAIS

REFORMA ELEITORAL: PERSPECTIVAS ATUAIS

GILMAR FERREIRA MENDES

REFORMA ELEITORAL: PERSPECTIVAS ATUAIS

ELECTORAL REFORM: CURRENT PERSPECTIVES

GILMAR FERREIRA MENDES[1]

RESUMO

Discute como decisões paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral e reformas legislativas recentes repercutem no sistema eleitoral adotado pela Constituição de 1988. Objetiva analisar especificamente o estágio atual do sistema eleitoral brasileiro quanto às regras de eleição proporcional e quanto às regras vigentes de financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais, alertando que qualquer tipo de reforma política deve ser bem analisada e conduzida com cuidado. Conclui que é preciso evitar concepções aventureiras, comprometedoras do capital institucional acumulado com sacrifício, ressalvando que é válido incentivar inovações e experimentos institucionais que busquem responder às complexidades de uma sociedade submetida a empreitadas de risco.

Palavras-chave: Reforma eleitoral. Sistema eleitoral. Financiamento. Campanha eleitoral. Partido Político. Brasil.

ABSTRACT

It discusses how paradigmatic decisions of the Federal Supreme Court and the Superior Electoral Court and recent legislative reforms have repercussions on the electoral system adopted by the Constitution of 1988. It aims to analyze specifically the current stage of the Brazilian electoral system regarding the rules of proportional election and the current rules of Financing of political parties and

[1] Ministro do Supremo Tribunal Federal e Presidente do Tribunal Superior Eleitoral.

electoral campaigns, warning that any kind of political reform should be well analyzed and carefully conducted. It concludes that it is necessary to avoid adventurous conceptions, compromising of the accumulated institutional capital with sacrifice, noting that it is valid to encourage innovations and institutional experiments that seek to respond to the complexities of a society submitted to risky contracts.

Keywords: Electoral reform. Electoral system. Financing. Election campaign. Political party. Brazil.

1 Introdução

A Constituição de 1998 foi um marco importante na nossa história institucional. O período de 1891 a 1988 foi marcado por sucessivas interrupções, por tentativas de golpe e pelo comprometimento da democracia. Mas, sob a Carta de 1988, estamos vivendo, com todas as suas vicissitudes e problemas, o mais longo período de normalidade institucional de nossa história republicana.

É claro que as mazelas se manifestam. E nós, que temos características ciclotímicas, passamos do entusiasmo à depressão com muita rapidez. Contudo, o modelo está em funcionamento. As respostas que damos a eventuais distorções comprovam-no. As instituições continuam exercendo seus papéis e são respeitadas. As questões polêmicas são tratadas pelas instâncias competentes. Há a possibilidade de se recorrer ao Judiciário sempre que haja violação de direitos e *deficits* que precisem ser superados. O quadro é de inequívoca normalidade institucional.

Porém, relativamente ao sistema político eleitoral, parece que não conseguimos de fato avançar nem sugerir mudanças adequadas. Temos sido extremamente inventivos nas mais diversas searas, por exemplo, no que concerne ao papel do Ministério Público na nova sociedade pós 1988. É um modelo singular, certamente com problemas, os quais, porém, são detectáveis e passíveis de correção.

Percebemos as deficiências do Judiciário, cujo papel independente é determinante para uma democracia funcional. Mas, quanto às questões políticas, ficamos alheios a uma evolução. Daí a frase de Ulysses Guimarães quanto ao fácil prognóstico de que “a próxima legislatura será sempre pior que a atual”. Quer dizer, temos tido um quadro de deterioração política. Os debates políticos ausentaram-se do Congresso Nacional. Temas importantes já não são discutidos. Projetos de leis relevantes acabam não sendo vistos pelas comissões temáticas. Estas deixaram de ser atrativas. São raras as pessoas de talento político.

Tais adversidades são frutos do modelo de sistema proporcional criado pelas instituições políticas brasileiras. É um sistema singular,

que mereceu diversos estudos e até cumpriu uma missão importante. Foi útil para a solução de sérios problemas políticos, mas, ao que tudo indica, vem dando sinais de exaustão.

Há também uma preocupação acentuada com a fragilidade dos mecanismos de fiscalização e controle das contas de campanha. Reiterados escândalos de corrupção na nossa história constitucional têm exposto as dificuldades de se equilibrarem as relações entre poder político e econômico na realidade brasileira.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) vêm sendo chamados a apreciar questões que repercutem no cenário político do país. Inovações legislativas recentes, como as perpetradas pela Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, também denotam uma preocupação do Congresso com as deficiências do atual modelo.

O presente texto discute como decisões paradigmáticas do STF e do TSE e reformas legislativas recentes repercutem no sistema eleitoral adotado pela Constituição de 1988. O objetivo aqui é analisar especificamente o estágio atual do sistema eleitoral brasileiro quanto às regras de eleição proporcional e quanto às regras vigentes de financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais.

2 O sistema proporcional brasileiro

É sabido que o sistema eleitoral proporcional encontra a maior justificativa, entre os seus defensores, no fato de permitir uma representação mais plural. Contrariamente ao sistema majoritário, ele viabiliza que minorias sejam representadas no Parlamento, o que proporcionaria um aumento do índice democrático, por meio da representação efetiva de variadas parcelas populacionais, tendo em vista sua forma de funcionamento baseada no modelo de alcance do quociente eleitoral pelos partidos políticos.

O sistema proporcional permite uma distribuição de vagas de acordo com o número de votos obtidos pelos candidatos e/ou partidos. Isso significa que os votos dados ao parlamentar ou ao

partido serão computados para os fins de definição do quociente eleitoral e do quociente partidário. Em geral, o sistema proporcional opera-se com listas fechadas apresentadas pelos partidos, fazendo-se a distribuição de vagas consoante a votação obtida pelo partido e pela posição atribuída ao candidato na lista partidária. Semelhante sistema parece contemplar, de forma mais ampla, a igualdade do voto quanto ao resultado, pois valora, tanto quanto possível, as opções formuladas pelos eleitores. Esse modelo gera a possibilidade de estratégias partidárias que visem a alcançar o quociente eleitoral o máximo de vezes, de forma a garantir o preenchimento do maior número possível de cadeiras no Parlamento.

A Constituição brasileira definiu que as eleições dos deputados federais, dos deputados estaduais e dos vereadores efetivarse-ão pelo critério proporcional (arts. 27, § 1º, e 45).[2] É certo, por isso, que o legislador disporia de alguma discricionariedade na concretização de um sistema proporcional, inclusive o sistema de lista partidária fechada ou o sistema de lista com mobilidade. A legislação brasileira preservou o sistema proporcional de listas abertas e votação nominal, que corresponde à nossa prática desde 1932.[3]

Trata-se de um modelo proporcional peculiar e diferenciado do modelo proporcional tradicional, que se assenta em listas apresentadas pelos partidos políticos. A lista aberta de candidatos existente no Brasil faz com que o mandato parlamentar, que resulta desse sistema, afigure-se também mais como fruto do desempenho e do esforço do candidato do que da atividade partidária. Como destacado por Scott Mainwaring, esse sistema com essa característica somente se desenvolveu no Brasil e na Finlândia.[4] Em verdade, tal

[2] A eleição dos vereadores segue o modelo proporcional com base na tradição constitucional e em expressas disposições do Código Eleitoral (arts. 84 e 105 a 113). É verdade que o silêncio do texto constitucional poderia suscitar indagações sobre a efetiva competência da União para legislar sobre o tema.

[3] A rigor, tal como anota Walter Costa Porto em palestra recente perante o IX Congresso Brasiliense de Direito Constitucional (10.11.2006), o sistema adotado em 1932 era, ainda, um sistema misto, pois ele acabava por contemplar a eleição, em segundo turno, dos mais votados que não alcançaram o quociente eleitoral. Somente em 1935 foi adotado um modelo puramente proporcional.

[4] MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais. *Estudos Eleitorais*, TSE n. 2, p. 335 (343), maio/ago. 1997.

como anota Giusti Tavares, semelhante modelo é adotado também no Chile.[5]

No sentido da originalidade do sistema, anota Walter Costa Porto que o tema acabou não merecendo estudo adequado por parte dos estudiosos brasileiros, mas despertou o interesse de pesquisadores estrangeiros, como Jean Blondel. Registrem-se as observações de Walter Costa Porto:[6]

> Tal peculiaridade foi pouco examinada pelos nossos analistas. E foi um estrangeiro que lhe deu atenção: Jean Blondel, nascido em Toulon, França, professor das universidades inglesas de Manchester e Essex, e autor, entre outros livros, de *Introduction to Comparative Government, Thinking Politicaly and Voters, Parties and Leaders*. Em introdução a uma pesquisa que realizou, em 1957, no Estado da Paraíba, escreveu Blondel:
>
> > A lei eleitoral brasileira é original e merece ser descrita minuciosamente. É, com efeito, uma mistura de escrutínio uninominal e de representação proporcional, da qual há poucos exemplos através do mundo [...] Quanto aos postos do Executivo... é sempre utilizado o sistema majoritário simples [...] Mas, para a Câmara Federal, para as Câmaras dos Estados e para as Câmaras Municipais, o sistema é muito mais complexo. O princípio de base é que cada eleitor vote somente num candidato, mesmo que a circunscrição comporte vários postos a prover; não se vota nunca por lista. Nisto o sistema é uninominal. No entanto, ao mesmo tempo cada partido apresenta vários candidatos, tantos quantos são os lugares de deputados, em geral, menos se estes são pequenos partidos. De algum modo, os candidatos de um mesmo partido estão relacionados, pois a divisão de cadeiras se faz por representação proporcional, pelo número de votos obtidos por todos os candidatos de um mesmo partido [...] Votando num candidato, de fato o eleitor indica, de uma vez, uma preferência e um partido. Seu voto parece dizer: 'Desejo ser representado por um tal partido e mais especificamente pelo Sr. Fulano. Se este não for eleito, ou for de sobra, que disso aproveite todo o partido. O sistema é, pois, uma forma de voto preferencial, mas

[5] Cf. TAVARES, Giusti José Antonio. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas*. Rio de Janeiro: RelumeDumará, 1994, p. 126-127.

[6] Cf. PORTO, Walter Costa. *Sistema eleitoral brasileiro*. Palestra proferida no IX Congresso Brasiliense de Direito Constitucional. Brasília, 10.11.2006.

> condições técnicas são tais que este modo de escrutínio é uma grande melhora sobre o sistema preferencial tal qual existe na França.

Nas eleições parlamentares de 2002, apresentou-se situação que gerou enorme polêmica. O partido Prona elegeu 6 deputados. O deputado Enéas Carneiro obteve 1.573.642 votos. Cinco outros candidatos da legenda obtiveram votação pouco expressiva (18 mil votos, 673 votos, 484 votos, 382 votos, 275 votos). Como o quociente eleitoral foi de 280 mil votos, o partido logrou preencher 6 vagas, 4 delas por candidatos com menos de mil votos. É certo, igualmente, que, nesse pleito, deixaram de ser eleitos 17 candidatos com mais de 70 mil votos.[7] Não se tratava de insensatez do sistema, mas de aplicação de sua lógica: há um primeiro movimento, que permite ao partido obter tantas cadeiras quantas vezes ele atingir o quociente eleitoral, e um segundo movimento, que define que os mais votados do partido serão eleitos, independentemente de sua votação individual.[8]

Tal como registra Walter Costa Porto, esse sistema permitia que um candidato sem nenhum voto nominal fosse eleito. Nas eleições de 2 de dezembro de 1945, o Partido Social Democrático apresentou 2 candidatos a deputado federal no Território do Acre – Hugo Ribeiro Carneiro e Hermelindo de Gusmão Castelo Branco Filho. O primeiro candidato obteve 3.775 votos; o segundo, nenhum voto nominal. Não obstante, o partido alcançou o quociente eleitoral, com excedente de 1.077 votos. O critério do *maior número de votos* do partido, em caso de sobra, acabou por conferir mandato a candidato que não obtivera sequer um voto.[9]

Visando conter situações dessa natureza, a Lei nº 13.165/2015 acrescentou nova regra ao sistema proporcional brasileiro, criando a cláusula de votação nominal mínima no art. 108 do Código Eleitoral.

No regime atual, portanto, impõe-se precisar (1) o número de votos válidos; (2) o quociente eleitoral; (3) o quociente partidário;

[7] PORTO, Walter Costa. *A mentirosa urna*. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 176.

[8] Id. ibid.

[9] Id. ibid., p. 157.

(4) a lista dos candidatos eleitos entre os mais votados que lograram obter a cláusula de votação nominal mínima referida no art. 108 do Código Eleitoral (votação igual ou superior a 10% dos votos do quociente eleitoral); (5) a técnica de distribuição de sobras de cadeiras; (6) o critério a ser adotado na falta de obtenção do quociente eleitoral e na elaboração da lista de suplentes.

Os *votos válidos* são os votos conferidos à legenda partidária e ao candidato. Não são computados os votos nulos e os votos em branco.

O *quociente eleitoral*, que traduz o índice de votos a ser obtido para a distribuição das vagas, obtém-se mediante a divisão do número de votos válidos pelos lugares a preencher na Câmara dos Deputados, nas assembleias legislativas ou nas câmaras de vereadores.

O *quociente partidário* indica o número de vagas alcançado pelos partidos e é calculado pela divisão do número de votos conferidos ao partido, diretamente, ou a seus candidatos pelo quociente eleitoral, desprezandose a fração.

A lista dos candidatos eleitos pelo partido ou coligação é formada pelos mais votados que lograram obter a cláusula de votação nominal mínima, conforme o art. 108 do Código Eleitoral (votação igual ou superior a 10% dos votos do quociente eleitoral). É dizer, caso o partido ou coligação tenha obtido cinco vagas, mas apenas três candidatos alcançaram a cláusula de votação nominal mínima, o partido ou coligação ficará com apenas três vagas (no modelo anterior ficava com as cinco vagas), e as outras duas vagas irão para as sobras de cadeira (art. 108, parágrafo único, do Código Eleitoral).

A *distribuição de restos* ou *sobras* decorre do fato de, após a distribuição inicial, haver vagas a serem preenchidas sem que os partidos tenham votos suficientes para atingir o quociente eleitoral. Podem-se adotar diferentes critérios, como a distribuição pela maior sobra ou pela maior média.[10] O Código Eleitoral, art. 109, adotou o critério da maior média, estabelecendo que, para obtê-la,

[10] Cf. TEIXEIRA, J. H. Meirelles. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Forense Universitária, 1991, p. 525.

> I – dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação pelo número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107, mais um, cabendo ao partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima;
>
> II – repetir-se-á a operação para cada um dos lugares a preencher;
>
> III – quando não houver mais partidos ou coligações com candidatos que atendam às duas exigências do inciso I, as cadeiras serão distribuídas aos partidos que apresentem as maiores médias.

Para fins de cálculo das sobras de cadeira, verifica-se que a reforma eleitoral de 2015 alterou a redação do art. 109, I, do Código Eleitoral, passando a divisão "pelo número de lugares por ele obtido, mais um", para "pelo número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107, mais um". A parte final do referido inciso expressamente condiciona a participação do partido ou da coligação com candidato que tenha obtido a cláusula de votação nominal mínima, mantendo, porém, a regra original que também condiciona a participação somente de partidos ou de coligações que tenham obtido o quociente eleitoral (art. 109, § 2º, do Código Eleitoral).

A aplicação do referido sistema pode ser exemplificada no seguinte modelo apresentado por José Afonso da Silva, tendo por base a eleição em determinado ano para a Câmara dos Deputados, na qual se verificaram 8 milhões de votos válidos para 42 lugares. Tem-se, assim, a seguinte situação:

(1) votos válidos: 8.000.000

(2) cadeiras: 42

(3) quociente eleitoral: 8.000.000 ÷ 42 = 190.476

(4) quociente partidário aferido na forma seguinte:

Partido	**Votos**		**Quociente Eleitoral**		**Quociente Partidário**		**Sobras**
A	3.000.000	÷	190.476	=	15 cadeiras	E	142.860 votos
B	2.200.000	÷	190.476	=	11 cadeiras	E	104.764 votos

Partido	Votos		Quociente Eleitoral		Quociente Partidário		Sobras
C	1.600.000	÷	190.476	=	8 cadeiras	E	76.192 votos
D	800.000	÷	190.476	=	4 cadeiras	E	38.096 votos
E	300.000	÷	190.476	=	1 cadeira	E	109.524 votos
F	100.000	÷	190.476	=	nenhuma cadeira	E	não se computa

Dessarte, estariam preenchidas 39 cadeiras, remanescendo 3 cadeiras a serem distribuídas pela técnica da maior média. Vale lembrar que o exemplo citado por José Afonso da Silva foi anterior à reforma introduzida pela Lei nº 13.165/2015. Portanto, além de as vagas serem preenchidas pelos candidatos mais votados dentro do partido ou da coligação, é necessário também que eles tenham conseguido a cláusula de votação nominal mínima (art. 108 do Código Eleitoral). É dizer, no exemplo proposto, somente seriam eleitos os candidatos que obtivessem, no mínimo, 19.047 votos – 10% dos votos do quociente eleitoral.

Quanto ao critério para a distribuição das sobras das cadeiras, há duas interpretações possíveis, considerando a modificação da redação do art. 109 do Código Eleitoral promovida pela Lei nº 13.165/2015. A primeira delas mantém o regramento jurídico anterior, condicionando, contudo, que o partido ou coligação tenha candidato que obteve a cláusula de votação nominal mínima. Eis o procedimento para a distribuição da primeira cadeira remanescente, conforme exemplo proposto por José Afonso da Silva:

Partido	Votos		Quociente Partidário + 1	Médias
A	3.000.000	÷	16 (15 + 1)	187.500
B	2.200.000	÷	12 (11 + 1)	183.333
C	1.600.000	÷	9 (8 + 1)	177.777
D	800.000	÷	5 (4 + 1)	160.000
E	300.000	÷	2 (1 + 1)	150.000
F	está fora de quociente eleitoral		-	-

O partido A obteve a maior média e ficará com a primeira das três cadeiras remanescentes. Repete-se a operação para verificar a quem caberá a segunda cadeira:

Partido	Votos		Quociente Partidário + 1	Médias
A	3.000.000	÷	17 (16 + 1)	176.470
B	2.200.000	÷	12 (11 + 1)	183.333
C	1.600.000	÷	9 (8 + 1)	177.777
D	800.000	÷	5 (4 + 1)	160.000
E	300.000	÷	2 (1 + 1)	150.000

A segunda cadeira coube, então, ao partido B. Repetida a operação para a terceira cadeira, têm-se os seguintes números: partido A – 176.470; partido B (2.200.000 dividido por 12 + 1 = 13) – 169.230; partido C – 177.777 (maior média); partido D – 160.000; e partido E – 150.000. A última cadeira ficou com o partido C.

A distribuição dos assentos ficou assim configurada:

Partido	Cadeiras
A	16
B	12
C	9
D	4
E	1
F	0
Total	42

A segunda interpretação possível parte da literalidade do art. 109, I, do Código Eleitoral, segundo o qual a divisão das sobras será “pelo número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107, mais um”. Dessa forma, como o quociente partidário é sempre um número fixo (15, no exemplo citado), o partido A ficaria com todas as 3 vagas das sobras, pois, nos cálculos seguintes, não se somaria a vaga recebida das sobras, considerando que sempre se manteria o divisor 16 (quociente partidário de 15 + 1), razão pela qual o partido manteria, em todas as repetições, a maior média (3.000.000 votos válidos/16 = 187.500).

Contudo, uma compreensão constitucional do sistema proporcional, que busca a diversidade de ideias mediante o pluralismo político (art. 17, *caput*, da Constituição Federal), pode levar à conclusão de que as regras originárias de cálculo das sobras estão mantidas, agregando, todavia, a cláusula de votação nominal mínima, pois, além de permitir uma maior participação partidária, evita que o sistema proporcional, nessa fase de cálculo de sobras, seja eminentemente pautado pelo critério majoritário.

A propósito, a Procuradoria-Geral da República ajuizou ação direta de inconstitucionalidade (ADI nº 5.420/DF, decisão publicada no *DJE* de 9.12.2015), cujo pedido de medida liminar foi deferido pelo Ministro Dias Toffoli

> [...] para suspender, com efeito *ex nunc*, a eficácia da expressão "número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107", constante do inc. I do art. 109 do Código Eleitoral (com redação dada pela Lei nº 13.165/2015), mantido – nesta parte – o critério de cálculo vigente antes da edição da Lei nº 13.165/2015.

Ademais, se nenhum partido atingir o quociente eleitoral, o Código Eleitoral determina que hão de ser considerados eleitos os candidatos mais votados, independentemente de qualquer critério de proporcionalidade (art. 111 do Código Eleitoral). A solução parece questionável, como anota José Afonso da Silva, pois a Constituição prescreve, no caso, a adoção do sistema eleitoral proporcional.[11] No entanto, para fins de formação da lista de suplentes, não se exige a cláusula de votação nominal mínima (art. 112, parágrafo único, do Código Eleitoral).

Vê-se, assim, que, também no sistema proporcional, tendo em vista razões de ordem prática, os votos dos partidos que não atingiram o quociente eleitoral e os votos constantes das sobras podem não ter nenhum aproveitamento, impossibilitando conferir-lhes significado quanto ao resultado.

[11] Cf. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, p. 376.

Mencione-se que pode ocorrer até mesmo que o candidato mais votado no pleito eleitoral não logre obter o assento em razão de a agremiação partidária não ter obtido o quociente eleitoral. Foi o que se verificou em vários casos expressivos, dentre os quais se destaca o de Dante de Oliveira, que, candidato pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) a uma vaga para a Câmara dos Deputados, pelo Estado de Mato Grosso, nas eleições de 1990, obteve a maior votação (49.886 votos) e não foi eleito em razão de seu partido não ter obtido o quociente. À época, postulou a revisão do resultado, com a alegação de que a inclusão dos votos brancos para obtenção do quociente eleitoral revelava-se inconstitucional (Código Eleitoral, art. 106, parágrafo único). O Tribunal Superior Eleitoral rejeitou essa alegação com o argumento de que os votos brancos eram manifestações válidas e somente não seriam computáveis para as eleições majoritárias por força de normas constitucionais expressas (CF, arts. 28, 29, II, e 77, § 2º).[12] Também o recurso extraordinário interposto contra essa decisão não foi acolhido tendo em vista as mesmas razões.[13]

O art. 106, parágrafo único, do Código Eleitoral foi revogado pela Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Desde então, não se tem mais dúvida de que voto em branco não deve ser contemplado para fins de cálculo do quociente eleitoral.

Outra questão relevante coloca-se tendo em vista a cláusula contida no art. 109, § 2º, do Código Eleitoral, segundo a qual "somente poderão concorrer à distribuição dos lugares os partidos ou as coligações que tiverem obtido quociente eleitoral". Explicita-se aqui outra relativização da efetividade do voto, uma vez que somente serão contemplados os votos dos partidos que lograram obter o quociente eleitoral. Nas eleições de 2002, José Carlos Fonseca obteve 92.727 votos para deputado federal pelo Estado do Espírito Santo. O quociente eleitoral foi de 165.284 e a sua coligação obteve 145.271 votos ou 8,78% dos votos conferidos. Preenchidas 7 vagas, cuidou-se da distribuição dos restos ou sobras. O Tribunal Regional Eleitoral recusou-se a contemplar a coligação à

[12] Cf. TSE: Recurso Especial Eleitoral nº 9.277/MT, rel. Min. Vilas Boas, *DJ* de 23.4.1991; cf. sobre o assunto também PORTO, Walter Costa. Op. cit., p. 171-173.

[13] Cf. STF: RE nº 140.386/MT, rel. Min. Carlos Velloso, *DJ* de 20.4.2001.

qual estava vinculado José Carlos Fonseca no cálculo das sobras em razão do disposto no art. 109, § 2º, do Código Eleitoral. Contra essa decisão foi impetrado mandado de segurança, forte no argumento da desproporcionalidade do critério ou da adoção de critério legal que transmudava o sistema proporcional em sistema majoritário. Enquanto a coligação que obtivera 8,78% dos votos não conquistaria mandato parlamentar, as demais estariam assim representadas:[14]

Coligações	Votos	Cadeiras
Coligação Espírito Santo Forte	39,36%	50%
Frente Competência para Mudar	12,74%	10%
Frente Mudança para Valer	17,37%	20%
Frente Trabalhista	21,07%	25%

O TSE rejeitou a ação, assentando que a expressão *sistema proporcional*, contida no art. 45 da Constituição, encontraria no Código Eleitoral critérios precisos e definidos. A discussão sobre a adequação dos critérios utilizados pelo legislador resvalava para controvérsia *de lege ferenda* sem reflexo no plano da legitimidade da fórmula.[15]

O § 2º do art. 109 do Código Eleitoral foi contestado, a esse respeito, no Tribunal Superior Eleitoral. O MS nº 3.555/AL, da relatoria do Ministro José Delgado, foi impetrado por ex-deputado ao argumento de que o dispositivo eleitoral instituiu uma cláusula de exclusão e, portanto, deveria ser tido como não recepcionado pela Carta de 1988. O TSE, porém, denegou a segurança.

Atualmente, tramita no Supremo Tribunal Federal a ADPF nº 161/PR, da relatoria do Ministro Celso de Mello, na qual se questiona a constitucionalidade daquele dispositivo do Código Eleitoral. O Partido da República, autor da ação, alega que o referido § 2º, ao definir o quociente eleitoral como verdadeira cláusula de exclusão ("Somente poderão participar do cálculo das sobras os partidos que obtiveram o quociente eleitoral"), violaria o princípio

[14] Cf. PORTO, Walter Costa. Op. cit., p. 180.

[15] Cf. TSE: Mandado de Segurança nº 3.109/ES, rel. Min. Sálvio de Figueiredo, *DJ* de 3.3.2006.

da igualdade de chances, o pluralismo político, o princípio do voto como valor igual para todos e o próprio sistema proporcional. Afirma o partido requerente que, como a cláusula de exclusão não faz parte da fórmula da maior média, a distribuição das sobras não dependeria da norma do § 2º do art. 109 do Código Eleitoral. Uma vez declarada a sua não recepção, permaneceriam as regras do art. 109, I e II, e, dessa forma, na distribuição dos restos ou sobras, os partidos que não lograssem alcançar o quociente eleitoral teriam seus votos divididos por um.[16]

Com o advento da Lei nº 13.165/2015, que passou a exigir cláusula de votação nominal mínima (10% do quociente eleitoral), pode-se gerar uma situação de extrema relevância jurídica, quando, no limite exemplificativo, o partido ou coligação que tenha obtido mais votos não preencha sequer uma vaga, considerando que nenhum candidato obteve a referida cláusula (grande pulverização de votos entre os candidatos do partido ou da coligação ou número espetacular de votos de legenda), ou, ainda como exemplo, quando o partido ou coligação mais sufragada nas urnas alcance um número bem menor de lugares comparado com outros concorrentes que obtiveram votação inferior. É dizer, o modelo atual pode fomentar, na própria agremiação partidária, a necessidade de difundir o voto nominal, o voto em determinado candidato, e não na própria legenda, o que pode enfraquecer ainda mais o próprio sistema partidário brasileiro.

De fato, o modelo proporcional de listas abertas adotado entre nós contribui acentuadamente para a personalização da eleição, o que faz com que as legendas dependam, em grande medida, do desempenho de candidatos específicos. Daí o destaque que se confere às candidaturas de personalidades dos diversos setores da sociedade ou de representantes de corporação. Essa personalização do voto acaba por acentuar a dependência do partido e a determinar a sua fragilidade programática.

A legislação brasileira chegou a prever a adoção de uma forma peculiar de *cláusula de barreira* ou de *desempenho* como requisito

[16] O Projeto de Lei nº 602, de 1995, que tramita na Câmara dos Deputados, foi idealizado com o escopo de suprimir o § 2º do art. 109 do Código Eleitoral.

para o pleno *funcionamento parlamentar* dos partidos políticos. A regra possuía fundamento no art. 17, IV, da Constituição, que assegura aos partidos políticos o funcionamento parlamentar, de acordo com a lei.

O art. 13 da Lei dos Partidos Políticos previa que somente

> tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

Assim, o partido político que não obtivesse tais percentuais de votação não teria direito ao funcionamento parlamentar, o que significaria a não formação de bancadas e de suas lideranças, com todas as repercussões que isso poderia causar, como a não participação em comissões parlamentares e o não exercício de cargos e funções nas Casas Legislativas. Além disso, o partido somente teria direito (a) a receber 1% do Fundo Partidário (art. 41, II); e (b) à realização de um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com a duração de apenas 2 minutos (art. 48).

Observe-se, nesse ponto, que, diversamente dos modelos adotados no direito comparado – cito, como referência, o sistema alemão –, a fórmula adotada pela legislação brasileira restringia o funcionamento parlamentar do partido, mas não afetava a própria eleição do representante. Não haveria de se cogitar, pois, em repercussão direta sobre os mandatos dos representantes obtidos para a agremiação que não satisfizesse a referida cláusula de funcionamento parlamentar.

Nos termos de disposição transitória (art. 57), essa norma do art. 13 somente entraria em vigor para a legislatura do ano de 2007. Assim, além de definir as regras e, portanto, os contornos legais do sistema proporcional, fixando o quociente eleitoral e o quociente partidário, o sistema de distribuição de mandatos por restos ou

sobras etc., o legislador criou mais essa limitação ao funcionamento da agremiação partidária.

Diante dessa regra, levantou-se questão sobre a possibilidade ou não de a lei estabelecer uma cláusula de barreira que repercutisse sobre o funcionamento parlamentar dos partidos políticos, tal como o fez o legislador brasileiro.

O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 1.351-3/DF e nº 1.3548/DF, propostas, respectivamente, pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e outros e PDT e pelo Partido Social Cristão (PSC), declarou a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995: o art. 13; a expressão "obedecendo aos seguintes critérios", contida no art. 41, assim como os incisos I e II deste artigo; o art. 48; a expressão "que atenda ao disposto no art. 13", contida no art. 49; e a expressão "no art. 13 ou", contida no inciso II do art. 57. Ademais, decidiu que os arts. 56 e 57 devem ser interpretados no sentido de que as normas de transição neles constantes continuam em vigor até que o legislador discipline novamente a matéria, dentro dos limites esclarecidos pelo Tribunal nesse julgamento.

Considerou o Tribunal que tais normas violavam o princípio da reserva legal proporcional, da igualdade de chances, do pluripartidarismo, assim como os direitos de liberdade, assegurados às minorias parlamentares. Destarte, como analisado, o modelo aqui adotado se diferencia substancialmente de outros sistemas político-eleitorais do direito comparado.

Na realidade do direito alemão, consagrase que o partido político que não obtiver 5% dos votos na votação proporcional, ou pelo menos três mandatos diretos, não obterá mandato algum também na eleição para o chamado primeiro voto. Nesse caso, despreza-se a votação dada ao partido. Todavia, nunca se atribuiu consequência no que concerne àquilo que nós chamamos de *igualdade de oportunidades* ou *igualdade de chances*.

A legislação alemã tentou estabelecer um limite mais elevado para efetivar o financiamento público das campanhas. Mas a Corte Constitucional entendeu que essa cláusula era, sim, violadora do princípio da igualdade de oportunidades (*Chancengleichheit*), porque impedia que os partidos políticos com pequena expressão conseguissem um melhor desempenho, tendo em vista que eles não teriam acesso à televisão, muito menos aos recursos públicos. Daí a legislação ter fixado percentual de 0,5% dos votos para o pagamento de indenização pelo desempenho dos partidos nas eleições.

O modelo confeccionado pelo legislador brasileiro, no entanto, não deixou nenhum espaço para a atuação partidária, mas simplesmente negou, *in totum*, o funcionamento parlamentar, o que evidenciou uma clara violação ao princípio da proporcionalidade, na qualidade de *princípio da reserva legal proporcional* (*Vorbehalt des verhältnismässigen Gesetzes*).

Ademais, à época, o Supremo Tribunal Federal entendeu que as restrições impostas pela Lei nº 9.096/1995 ao acesso gratuito pelos partidos políticos ao rádio e à televisão, assim como aos recursos do Fundo Partidário, afrontam o princípio da igualdade de chances.

Por esses motivos, o Supremo Tribunal Federal, no referido julgamento, entendeu ser inconstitucional a "cláusula de barreira à brasileira". Todavia, o modelo não pode ser tal que sirva de estímulo à criação de partidos apenas para fins de "comércio" de tempo de rádio e TV, bem como de cotas do Fundo Partidário. Assim, a classe política dá sinais de haver necessidade de equacionamento de alguma forma de cláusula de desempenho, de maneira que é possível que a questão seja novamente posta em debate.

Por essa razão, cumpre esclarecer que a inconstitucionalidade declarada pelo STF não reside na natureza desse tipo de restrição à atividade dos partidos políticos. Uma cláusula de barreira em moldes proporcionais, ao impedir a baixa representatividade de determinadas agremiações, poderia ser benéfica ao sistema partidário, especificamente, e ao sistema eleitoral, como um todo.

3 O financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais

Outro pilar do sistema eleitoral brasileiro que recentemente passou por modificações profundas foi o regime de regras de financiamento de partidos políticos e campanhas.

No Brasil, o constituinte decidiu não disciplinar a matéria do financiamento de campanhas em âmbito constitucional, razão por que apenas inseriu no texto as diretrizes constantes do art. 17, CF/88, no que toca aos partidos políticos. Sobre o financiamento da atividade política, em especial, a Carta de 1988 apenas vedou aos partidos o recebimento de recursos financeiros de entidades ou governos estrangeiros (art. 17, II).

Evidencia-se, assim, que a Constituição de 1988 deixou para a legislação ordinária a regulação do financiamento de campanhas eleitorais e, ao não fixar balizas precisas, o constituinte atribuiu ao legislador grande liberdade de conformação do tema.

A Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, criou as primeiras regras de financiamento dos partidos políticos e instituiu o Fundo Especial de Assistência Financeira aos partidos políticos. O Fundo era constituído das multas e penalidades aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas, dos recursos financeiros que lhes fossem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual, e de doações particulares.

A lei proibiu o recebimento, de forma direta ou indireta, de contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, procedente de pessoa ou entidade estrangeira; recurso de autoridades ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas nos incisos I e II do art. 60 e no art. 61; qualquer espécie de auxílio ou contribuição das sociedades de economia mista e das empresas concessionárias de serviço público. Também vedou o recebimento direto ou indireto, sob qualquer forma ou pretexto, de contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa (art. 56, IV).

Essa lei foi revogada pela Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, que foi substituída pela Lei nº 9.096/1995, ainda hoje em vigor. A atual Lei dos Partidos Políticos não só ampliou as fontes de financiamento partidário, como também tornou mais ampla a lista das fontes vedadas (art. 31 da Lei nº 9.096/1995).

A lei em vigor estabelece regras para a aplicação dos recursos provenientes do Fundo Partidário (art. 44 da Lei nº 9.096/1995). Além das despesas corriqueiras dos partidos com propaganda, alistamento, campanha, manutenção das sedes, pagamento de pessoal e de outros serviços, entre outros, a lei determina que, no mínimo, 20% do total recebido sejam aplicados na criação e manutenção de instituto[17] ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política.

Os partidos devem prestar contas, anualmente, à Justiça Eleitoral, na forma estabelecida pela Lei nº 9.096/1995 e por resolução do TSE. A desaprovação de contas "implicará exclusivamente a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento)" (art. 37 da Lei nº 9.096/1995, com a redação dada pela Lei nº 13.165/2015), ao tempo que a não prestação de contas "implicará a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário enquanto perdurar a inadimplência" (art. 37-A da Lei nº 9.096/1995, incluído pela Lei nº 13.165/2015). Nesta última hipótese, o partido fica sujeito ao cancelamento de seu registro civil e de seu estatuto pelo TSE (art. 28, III, da Lei nº 9.096/1995).

Alguns sistemas admitem financiamento direto, pelo menos parcial, por parte do Estado ou modalidade de compensação pelos gastos da campanha eleitoral, efetivada mediante recursos públicos. Também a doação de recursos por instituições privadas é largamente praticada, adotando-se, porém, algumas cautelas na forma da legislação específica, por exemplo, exigência de que, a partir de certa quantia, a doação seja efetivada de forma transparente. Controverte-se também a conveniência ou não de se conceder benefício fiscal para as doações efetuadas por pessoas privadas. O modelo de financiamento público de campanha, embora

[17] Cf. Resolução-TSE nº 22.121, de 1º de dezembro de 2005, e Resolução-TSE nº 22.746, de 25 de março de 2008.

apresente os inconvenientes de fazer os partidos dependentes de recursos estatais, apresenta a vantagem de tornar as agremiações partidárias menos dependentes de recursos da iniciativa privada.

Talvez o modelo mais conhecido e difundido de financiamento público dos partidos seja aquele instituído pela legislação alemã. Inicialmente, consagrou-se apenas a possibilidade de compensação aos partidos pelos gastos de campanha eleitoral consistente no pagamento de uma quantia por voto obtido, desde que o partido lograsse percentual não inferior a 0,5% dos votos válidos para as eleições parlamentares federais. Esse piso é considerado compatível com a Constituição e afigurase importante para evitar abusos. A fixação de percentual mais elevado, porém poderia impedir o natural desenvolvimento do processo político e sua renovação.[18]

Daí ter a Corte Constitucional alemã declarado, inicialmente, a inconstitucionalidade de lei que fixava em 5% o percentual de votos para que o partido pudesse gozar do benefício referido. A jurisprudência constitucional avançou, posteriormente, para admitir o financiamento estatal diretamente ao partido (*BVerfGE*, 85, 264). Quanto a benefício fiscal para doações privadas, admite-se até o limite de 6.600 euros. Tal benefício aplicase, porém, apenas às pessoas físicas.[19]

No Brasil, adotou-se modelo de financiamento de partidos que contempla a transferência de recursos públicos e a utilização de recursos privados. Os recursos públicos são repassados mediante utilização do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), previsto na Lei nº 9.096/1995. Referido Fundo é composto (1) de recursos provenientes de multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; (2) de dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por R$0,35 (trinta e cinco centavos de real), em valores de agosto de

[18] DEGENHART, Christoph, Staatsrecht I. 21. ed. Heidelberg: [s. n.], 2005; 14. ed., 1998. p. 36.
[19] Id. ibid.

1995; (3) de doações de pessoas físicas ou jurídicas,[20] entre outros; (4) recursos financeiros destinados por lei.

Os recursos oriundos do Fundo Partidário devem ser aplicados na manutenção das sedes e dos serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal pelo órgão nacional, a qualquer título, este último até o limite máximo de 50% do total recebido; na propaganda doutrinária e política; no alistamento e campanhas eleitorais; na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, 20% do total recebido; na promoção e difusão da participação das mulheres na política; "no pagamento de mensalidades, anuidades e congêneres devidos a organismos partidários internacionais que se destinem ao apoio à pesquisa, ao estudo e à doutrinação política, aos quais seja o partido político regularmente filiado"; "no pagamento de despesas com alimentação, incluindo restaurantes e lanchonetes" (Lei nº 9.096/1995, art. 44, com a nova redação da Lei nº 13.165/2015).

De acordo com a Lei nº 9.096/1995, art. 41, I e II, em sua redação original, os recursos do Fundo Partidário seriam distribuídos pelo Tribunal Superior Eleitoral, obedecidos os seguintes critérios:

> a) um por cento do total do Fundo Partidário será destacado para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;
>
> b) noventa e nove por cento do total do Fundo Partidário será distribuído aos partidos que tenham atingido 5% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos 1/3 dos estados, com um mínimo de 2% do total de cada um deles, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

[20] No julgamento da ADI nº 4.650/DF, constou do extrato da ata: "O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Relator, julgou procedente em parte o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, vencidos, em menor extensão, os Ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes, que davam interpretação conforme, nos termos do voto ora reajustado do Ministro Teori Zavascki". Não afastou, pois, a possibilidade de pessoas jurídicas doarem diretamente ao Fundo Partidário.

Como se vê, a lei buscou assegurar a todos os partidos políticos o percentual mínimo de 1% dos recursos do Fundo Partidário. A parcela significativa (99%) seria distribuída segundo critério de desempenho dos partidos nas eleições parlamentares para a Câmara dos Deputados e somente entre as agremiações partidárias que obtivessem um mínimo de 5% dos votos válidos na última eleição, conforme a regra da denominada *cláusula de barreira* ou *cláusula de desempenho*, descrita no art. 13 da mesma lei.

Como se sabe, os arts. 13 e 41, I e II, da Lei nº 9.096/1995 foram declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento das ADIs nº 1.351-3/DF e nº 1.3548/DF. Entendeu o Tribunal, naquela ocasião, que os condicionamentos impostos pela lei para que as agremiações partidárias obtivessem acesso aos recursos do Fundo Partidário violavam o princípio da igualdade de chances, além de não obedecerem a critérios de proporcionalidade. Com efeito, a regra tornava inviável a própria sobrevivência dos partidos que não conseguissem ultrapassar a *cláusula de desempenho* (5% dos votos apurados para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos 1/3 dos estados, com um mínimo de 2% do total de cada um deles), na medida em que destinava a todos eles apenas 1% dos recursos do Fundo, ficando os 99% restantes com os demais partidos que atingissem os referidos percentuais de votação.

O modelo legal do Fundo Partidário, instituído originariamente pela Lei nº 9.096/1995, era assaz restritivo para com os partidos menores e, especialmente, com as agremiações em formação.

Após a decisão do Supremo Tribunal Federal, declarando a inconstitucionalidade dos dispositivos mencionados (arts. 13 e 41, I e II), a Lei nº 11.459, de 21 de março de 2007, incluiu na Lei dos Partidos Políticos o art. 41-A, que traz nova regra para a distribuição dos recursos do Fundo Partidário. Em posterior alteração, passou a vigorar a regra segundo a qual 5% 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% do total do Fundo Partidário serão distribuídos a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara

dos Deputados, sendo desconsideradas as mudanças de filiação partidária, nos termos da Lei nº 12.875, de 30 de outubro de 2013.

A Lei nº 12.875/2013 foi impugnada, no Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI nº 5.105/DF, relator Ministro Luiz Fux. Nesse julgamento, a Corte declarou, por maioria de votos (6x5), a inconstitucionalidade da referida lei, visto que a cláusula dela constante que determina que as quotas do Fundo Partidário, bem como a divisão do tempo cabível a cada legenda no rádio e na televisão, deveria seguir a proporcionalidade das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados, tal como resultante das últimas eleições gerais.

Para a corrente vencedora, essa lei visava superar a interpretação conforme a Constituição emanada do STF no julgamento das ADIs nº 4.430/DF e nº 4.795/DF, ocasião em que a Corte entendeu que a migração de parlamentar de sua legenda original para nova agremiação, no prazo de 30 dias contados de seu registro na Justiça Eleitoral, por ser lícita, segundo o regramento emanado do TSE, deveria implicar a chamada *portabilidade* do tempo de rádio e TV e da quota de Fundo Partidário representadas pelo congressista que opta por aderir ao quadro de agremiação recém-fundada. Assim, por vislumbrar violação à Constituição e, em especial, ofensa à supremacia de sua interpretação constitucional, o STF julgou procedente a ADI nº 5.105/DF. Cumpre observar que ficaram vencidos, julgando normal e até mesmo produtivo o diálogo institucional viabilizado pela atuação do Poder Legislativo em sentido contrário à decisão anterior da Corte, os ministros Edson Fachin, Teori Zavascki, Gilmar Mendes, Celso de Mello e Ricardo Lewandowski.

O modelo de financiamento dos partidos admitia também a doação privada efetivada por pessoas físicas ou jurídicas, sem que se assegurasse qualquer benefício fiscal. A doação deveria ser efetuada e registrada de forma nominal, independentemente do seu valor.[21] Esse regime, no entanto, teve sua constitucionalidade recentemente

[21] Scott Mainwaring registra que a eleição de um deputado federal pelo Estado de São Paulo, em 1986, teria atingido cifra próxima ou superior a US$1 milhão. Anota o autor que isso colocaria as eleições de São Paulo entre as mais caras do mundo – fato que indicaria o quanto o poder político é valorizado no Brasil (MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais. Estudos Eleitorais, TSE n. 2, p. 335 (343), maio/ago. 1997, p. 335).

impugnada na ADI nº 4.650/DF, proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Na ação, pleiteava-se, entre outros pontos, a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 9.504/1997 e da Lei nº 9.096/1995 que autorizavam que pessoas jurídicas realizassem doações a partidos políticos e a campanhas eleitorais.

A proposição dessa ADI evocava um clamor público de combate à corrupção. A ação baseava-se no pressuposto de que a proibição de doações de pessoas jurídicas às campanhas seria um passo fundamental para desbaratar a troca de favores políticos entre governantes e financiadores de campanhas.

Ao analisar o caso, o STF, por maioria de votos, julgou procedente em parte a ADI nº 4.650/DF, relator Ministro Luiz Fux, para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as doações de pessoas jurídicas (empresas) às campanhas eleitorais. Ficaram vencidos, no ponto, os Ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes.

O Congresso Nacional emitiu sinais de que poderia aprovar emenda constitucional restabelecendo as doações de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, o que traria outra hipótese de diálogo institucional bastante interessante à cena jurídico-política.

O Congresso Nacional chegou a editar a nova legislação que permite a doação de pessoas jurídicas para os partidos políticos. Contudo, a Presidência da República vetou o dispositivo, justificando que

> a possibilidade de doações e contribuições por pessoas jurídicas a partidos políticos e campanhas eleitorais, que seriam regulamentadas por esses dispositivos, confrontaria a igualdade política e os princípios republicano e democrático, como decidiu o Supremo Tribunal Federal – STF em Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI n. 4650/DF) proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. O STF determinou, inclusive, que a execução dessa decisão 'aplica-se às eleições de 2016 e seguintes, a partir da Sessão de Julgamento, independentemente da publicação do acórdão', conforme ata da 29ª sessão extraordinária de 17 de setembro de 2015.

A legislação atual, portanto, admite apenas doações de pessoas físicas, seja para candidatos, seja para partidos políticos, nos termos das leis nº 9.096/1995 e nº 9.504/1997, com as modificações promovidas pela Lei nº 13.165/2015.

Todavia, não parece crível a ideia de que a proibição de doações de pessoas jurídicas às candidaturas represente uma solução para as deficiências do atual modelo de financiamento de partidos políticos. Episódios de corrupção, como o que resultou no *impeachment* do Presidente Collor, e, mais recentemente, o Mensalão e a Lava-Jato, diagnosticam um quadro maior de vulnerabilidades do sistema eleitoral que precisa ser endereçado por reformas mais profundas do que a mera proibição de doações de pessoas jurídicas a partidos políticos.

De fato, a questão não parece estar propriamente no modelo adotado pela legislação brasileira quanto à origem das doações de campanha, mas historicamente na ausência de políticas institucionais que possibilitem efetivo controle dos recursos arrecadados e dos gastos durante o pleito. São notórias as limitações dos nossos mecanismos atuais de controle e de fiscalização de contas de campanha. O prazo exíguo para o exame da contabilidade e da documentação relativa à movimentação de vultosas quantias e a reduzida estrutura de servidores da Justiça Eleitoral são só alguns dos obstáculos que enfrentamos, mormente em um cenário de indesejável proliferação de partidos políticos e, consequentemente, aumento do volume de processos de prestação de contas envolvendo recursos públicos.[22]

Nesse cenário, tendo em vista que o barateamento do custo de campanhas parece ser ideia ainda longe de ser implementada com alguma efetividade, é possível dizer que a restrição das doações às pessoas físicas poderá acarretar, sem nenhuma dúvida: i) a clandestinidade de doações de pessoas jurídicas, por meio do caixa dois; e ii) estímulo à prática sistemática de crimes de falsidade, com

[22] Para demonstrar o argumento, somente em quatro meses de 2016, o Partido Novo e o Partido da Mulher Brasileira, agremiações que menos ganharam duodécimos do Fundo partidário, já receberam o valor de R$351.376,20. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-distribuicao-de-fundo-partidario-duodecimos-2016-1456856952459>. Acesso em: 2 maio 2016.

o uso de CPFs de laranjas. Em outras palavras, pouco importando a origem dos recursos arrecadados (doação de pessoa física, de pessoa jurídica ou recursos do Fundo Partidário), estamos diante de um sério indício de gasto simulado nos pleitos vindouros.

Ademais, a almejada redução de gastos de campanha com a exclusão das pessoas jurídicas como potenciais doadoras no processo eleitoral desconsidera que a legislação eleitoral em vigor possui vasto leque de ferramentas de aproximação entre candidatos e eleitores, a saber: i) participação em entrevistas, programas e debates antes do registro de candidatura; ii) propaganda em bens particulares (adesivos ou papel); iii) mesas para a distribuição de material de propaganda e bandeiras ao longo das vias públicas; iv) distribuição de folhetos, volantes e outros impressos; v) realização de comícios e utilização de aparelhagem de som; vi) realização de caminhada, de carreata, de passeata ou de carro de som que transite pela cidade divulgando *jingles* ou mensagens de candidatos; vii) criação e divulgação de *jingles*; viii) divulgação de propaganda paga na imprensa escrita, respeitados os limites fixados em lei; ix) realização de propaganda em rádio e em televisão; x) realização de propaganda na Internet, entre outras inúmeras formas de propaganda.

É inquestionável que a utilização desses mecanismos de propaganda exige recursos que não são suportáveis pelo Fundo Partidário. Tampouco serão completamente pagos por doações lícitas de pessoas físicas. Isso estimula, consequentemente, que os candidatos busquem alternativas à margem da legislação eleitoral, pois os custos continuarão os mesmos, reduzindo apenas formalmente quem poderá participar do processo eleitoral na condição de doador, equação que certamente chegará à Justiça Eleitoral para solução, em milhares de processos judiciais.

Portanto, é evidente que a consecução de uma reforma eleitoral exitosa requer muito mais do que a mera proibição de doações de pessoas jurídicas. Qualquer reforma do modelo de financiamento de campanha deve passar necessariamente por mudanças no sistema eleitoral, no sistema partidário, na legislação eleitoral e, consequentemente, pela reestruturação dos órgãos de fiscalização

do processo eleitoral, em especial a Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral.

4 Conclusões

Desde a Constituição de 1988, o Brasil tem passado por uma rica e singular experiência em termos de desenvolvimento político, dentro de paradigmas democráticos.

O Tribunal Superior Eleitoral tem sido personagem vital nesse importante período da nação, não apenas fiscalizando o processo eleitoral, mas agindo ativamente por meio de campanhas institucionais e incentivo ao exercício da cidadania. Junto com ele, o Supremo Tribunal Federal tem também exercido papel imprescindível na manutenção da estabilidade de nosso país, proferindo relevantes decisões sobre a temática dos direitos políticos – como demonstrado ao longo deste texto.

Paralelamente, modificações recentes na legislação eleitoral também indicam, ainda que de forma tímida, um esforço de superação das fragilidades do sistema proporcional adotado no nosso contexto de pluripartidarismo exacerbado.

Contudo, a despeito da relevância das reações legislativas e judiciárias, é importante frisar, na atual conjuntura política nacional, que qualquer tipo de reforma política deve ser muito bem analisada e conduzida com cuidado. Nossa Constituição Federal de 1988 marca a consolidação da democracia brasileira, da estabilidade de nossas instituições e tem demonstrado força normativa capaz de regular, com folga, inclusive situações extremas. É preciso evitar concepções aventureiras, que podem comprometer, definitivamente, o capital institucional acumulado com muito sacrifício. É válido, todavia, incentivar inovações e experimentos institucionais que busquem responder às complexidades de uma sociedade submetida a empreitadas de risco.

Referências

ALBUQUERQUE, Xavier de; ABREU, Leitão de; BONAVIDES, Paulo; COSTA, Tito. *Estudos Eleitorais*, TSE n. 2, maio/ago. 1997.

DEGENHART, Christoph. *Staatsrecht* I. 21. ed. Heidelberg: [s. n.], 2005; 14. ed., 1998.

MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais. *Estudos Eleitorais*, TSE n. 2, p. 335 (343), maio/ago. 1997.

PORTO, Walter Costa. *A mentirosa urna*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

_____. *Dicionário do voto*. Brasília: Ed. da UnB, 2000.

_____. *Pinheiro Machado e seu tempo*. Brasília: INL, 1995.

_____. *Sistema eleitoral brasileiro*. Palestra proferida no IX Congresso Brasiliense de Direito Constitucional. Brasília, 10.11.2006.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros.

TAVARES, Giusti José Antonio. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

TEIXEIRA, J. H. Meirelles. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Forense Universitária, 1991.

ESTUDOS ELEITORAIS

A HERMENÊUTICA DESCONCERTANTE: ANÁLISE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Nº 738.499/MA

VOLGANE OLIVEIRA CARVALHO

A HERMENÊUTICA DESCONCERTANTE: ANÁLISE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Nº 738.499/MA[1]

THE HERMENEUTICS DISCONCERTING: ANALYSIS OF EXTRAORDINARY REMEDY WITH APPEAL Nº 738.499/MA

VOLGANE OLIVEIRA CARVALHO [2]

RESUMO

O Recurso Extraordinário com Agravo nº 738.499/MA é originário de um pedido de registro de candidatura ao cargo de vereador apresentado na cidade de Caxias. Seguiram-se inúmeras idas e vindas antes de a questão ser analisada pelo Supremo Tribunal Federal. Este caminho longo e as decisões que o impulsionaram serão objeto de análise no presente trabalho. Inicialmente, verificam-se as mazelas do sistema judicial brasileiro por meio da profusão de recursos que tornam possível a existência de decisões inócuas, as quais desrespeitam o desejo do legislador de criação de uma disciplina processual mais célere para tratar das demandas eleitorais. Além disso, as sentenças relacionadas ao recurso extraordinário citado estão enclausuradas em uma linguagem típica dos juristas, isolando os cidadãos em sua maior parcela, e exigem atitudes juridicamente impossíveis de serem realizadas pelas partes, para, ao fim, apresentar uma decisão que não resolve em definitivo a demanda devido à recusa em se debater o mérito da questão.

Palavras-chave: Recurso Extraordinário com Agravo nº 738.499/MA. Impugnação de Registro de Candidatura. Ministério Público.

[1] Artigo recebido em 4 de maio de 2016 e aprovado para publicação em 7 de junho de 2016.

[2] Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão. Professor do curso de Direito do Instituto Camillo Filho.

ABSTRACT

The Extraordinary Remedy with Appeal nº 738.499 was originated by an application for registration to the office of councilor in the city of Caxias. This was followed by numerous comings and goings before the issue being examined by the Supreme Federal Court. This long way and the decisions that propelled it will be analyzed in this study. Initially, it is possible to verify the ills of the Brazilian judicial system through the profusion of appeals that end up making possible the existence of innocuous decisions, these decisions end up disregarding the legislator's desire to create a faster procedural discipline to address the electoral demands. On the other hand, the sentences related to ERA 738.499-MA are enclosed in a typical language of jurists isolating the citizens for the most part, require legally impossible attitudes to be performed by the parties, to the end to present a decision that does not solve the demand definitively for refusing to debate the merits of the case.

Keywords: Extraordinary Remedy with Appeal nº 738.499. Impugnment of candidacy registration. Public Prosecutor's Office.

1 Introdução

O processo eleitoral brasileiro está centrado em um núcleo de complexidades muitas vezes incompreensíveis para os leigos. Exemplo notório disso é o procedimento de registro e de impugnação de candidaturas no direito brasileiro, o qual envolve um cipoal de normas com idas e vindas, que objetivam dar concretude ao desejo do legislador constitucional de criar um padrão ético mínimo para aqueles que pretendem atuar como representantes do povo nos poderes constituídos.

A complexidade do sistema que foi enfeixado cria algumas situações contraditórias, que são aceitas com desconcertante normalidade pelos operadores do Direito Eleitoral. Exemplo perfeito dessas pequenas idiossincrasias é o objeto do presente estudo.

O Recurso Extraordinário com Agravo nº 738.499/MA tinha como escopo nuclear a discussão acerca da possibilidade de o Ministério Público Eleitoral apresentar recurso contra pedido de registro de candidatura, ainda que não tenha ajuizado ação de impugnação de registro de candidatura em desfavor do mesmo indivíduo. O tema certamente é polêmico e envolve discussões importantes sobre a democracia, a participação popular e a defesa de valores nobilíssimos, como a moralidade e a ética na política.

Em que pese se trate de processo que foi julgado em definitivo pelo Supremo Tribunal Federal, originou-se na cidade de Caxias, no Estado do Maranhão; o percurso espacial e temporal realizado pelos autos até o seu arquivamento definitivo serve de metáfora para as dificuldades da Justiça brasileira e, concomitantemente, de laboratório para análise de questões hermenêuticas importantes.

A avaliação crítica das decisões emanadas nas diferentes fases processuais torna possível a constatação de que o deslinde processual passou ao largo do debate das matérias jurídicas verdadeiramente importantes, prendendo-se a filigranas processuais e fechando os olhos para as questões principiológicas mais valorosas. O resultado é uma decisão judicial fria e alheia à realidade, que apresenta

solução para o problema processual apresentado, mas não obtém a pacificação social, sua verdadeira finalidade.

2 Do registro de candidatura no direito brasileiro

O sistema eleitoral brasileiro exige que todos os cidadãos que pretendem concorrer a cargos eletivos submetam-se a minucioso processo de seleção que antecede à aferição do desejo popular pelo voto. De início, aqueles que desejam candidatar-se devem estar previamente filiados a partidos políticos e ser licitamente escolhidos em convenções partidárias. Em seguida, deverá formular, no juízo eleitoral competente, o pedido de registro de candidatura.

O pedido de registro destina-se a permitir a depuração pela Justiça Eleitoral das candidaturas que não atendam aos auspícios do legislador constitucional, que estabeleceu previamente um esquema com rígidos padrões, os quais devem ser integralmente cumpridos por todos aqueles que desejam apresentar-se como opção para funcionar como representantes do povo. Assim, o procedimento de registro destina-se à análise das condições de elegibilidade e das causas de inelegibilidade.

> As condições de elegibilidade devem, necessariamente, ser preenchidas por qualquer pretenso candidato ao exercício de mandato eletivo. Além do preenchimento das condições de elegibilidade, o candidato potencial deve, ainda, não incidir em qualquer causa de inelegibilidade e preencher as condições de registrabilidade (ZILIO, 2012, p. 122).

Os pedidos de registro de candidatura são compreendidos como procedimentos de caráter administrativo em que inexiste a jurisdição. A análise da licitude de uma candidatura torna-se litigiosa, no entendimento majoritariamente dominante, quando é questionada por meio de ação própria. Trata-se da ação de impugnação de registro de candidatura, que se destina a impedir o deferimento de pedido de registro de candidatura apresentado por cidadão que não comprovar a posse de todas as condições de elegibilidade constitucionalmente

exigidas ou sobre quem recaia qualquer das causas de inelegibilidade previstas na legislação infraconstitucional.[3]

Diversamente do pedido de registro de candidatura, a ação de impugnação de registro de candidatura possui clara natureza contenciosa, representada pelo conflito entre o óbice legal ao deferimento do pedido e os direitos políticos passivos do pretenso candidato. Esse entendimento é adotado por maior parcela da doutrina especializada.[4]

Não se pode negar que o processo eleitoral possui um cipoal de ações e regras que ruborizam os outros ramos processuais. É inquietante imaginar que um procedimento administrativo (pedido de registro de candidatura) pode ser questionado por uma ação judicial autônoma (ação de impugnação de registro de candidatura). Ademais, a decisão nessa ação deve ser proferida em conjunto com a sentença que julga o pedido de registro, produzindo uma sentença bicéfala, ora jurisdicional, ora administrativa.

3 Da necessidade de criação de modelo de processo democrático

O Direito Processual firmou suas bases estruturais em um modelo racionalista, fortemente influenciado pela cultura iluminista vigorante na Europa no século XVIII e reverberado no presente como marca de um modelo liberal de Estado. Esse paradigma caracteriza-se pelo apego demasiado à segurança jurídica, consubstanciada pela busca da certeza e da verdade processual.

Segundo Carnelutti (1997, p. 22), o processo destina-se a aplicar o Direito, regulando os conflitos de interesse com o objetivo de atingir a paz, fazendo-o por meio da concretização da justiça e da certeza.

[3] Adriano Soares da Costa (2000, p. 230) defende posição diversa: "Não por outro motivo, é que afirmo que a Ação de Impugnação de Registro de Candidato (AIRC) tem por finalidade alcançar a declaração negativa da existência do direito ao registro de candidatura, direito esse que nasce do preenchimento das condições de elegibilidade (próprias e impróprias), naturalmente dês que o nacional não incida em nenhuma inelegibilidade cominada".

[4] Defendem tal posicionamento: José Jairo Gomes (2012), Edson de Resende Castro (2012) e Pedro Henrique Távora Niess (2000).

Assim, "*la justicia debe ser su cualidad interior o substancial; la certeza, su cualidad exterior o formal; si el derecho no es cierto, los interessados no saben, y si no es justo, no sienten lo que es necessario para obedecer*".

É possível aduzir do modelo racionalista a ideia de que a norma traz em seu âmago um sentido verdadeiro, que foi determinado inicialmente pelo legislador e que deve ser seguidamente buscado e concretizado na realidade cotidiana, sob pena de ser impossível a materialização do direito com justiça. Este pensamento serve de fundamento para a infindável busca da propalada verdade processual, reproduzindo o mito de que apenas nesse quadrante as leis atingiriam sua finalidade.

Na realidade, as consequências são diametralmente opostas, tendo em vista que a necessidade de certeza e de segurança impede que o processo atinja genuinamente seu objetivo último de pacificação social, pois limita a atividade jurisdicional do magistrado, criando barreiras imaginárias, mas vigorosas, que reduzem seu espectro de atuação.

Nesse contexto, não caberia ao magistrado grandes arroubos interpretativos, devendo manter-se fiel ao espírito do legislador, o que significava, àquela altura, privilegiar a interpretação literal das normas[5], refreando a possível influência que os valores pessoais pudessem produzir no processo decisório. Conforme Giuseppe Chiovenda (1969, p. 7): "Maiores são as exigências no período da cognição, no qual, devendo verificar-se a vontade da lei com base num juízo lógico, é maior o perigo de que êste seja influenciado por prevenções subjetivas ou pressões externas".

No regime processual civil brasileiro, as influências do paradigma racionalista são notórias e não podem ser mascaradas. O esquema da processualística baseado na busca pela verdade e na produção de certeza é a inspiração mais evidente do procedimento ordinário previsto do Código de Processo Civil brasileiro.

[5] Repetindo o esquema clássico do Barão de Montesquieu, que apresenta o magistrado como mera "boca da lei".

> No caso do direito brasileiro, a caricatura do racionalismo é o processo de conhecimento, através do qual se imagina ser possível alcançar a verdadeira vontade da lei, pois está encerra um sentido unívoco a ser revelado pelo juiz através do método científico adequado. Nesses termos, para o paradigma dominante é o processo de conhecimento (ordinarizado) a condição de possibilidade para a revelação do sentido unívoco da lei, sendo o procedimento e o método científico as garantias de que o cientista atingirá essa verdade única e definitiva (ESPINDOLA, 2008, p. 181).

A frenética busca pela verdade processual torna-se a cada dia uma atividade em dissonância com as necessidades do corpo social, o que acaba tornando mais distantes os verdadeiros fins do processo. Ovídio Baptista da Silva (2001, p. 124-125) desnuda essa realidade:

> [...] esta forma maniqueísta de compreender os fatos processuais, como se a função do processo civil fosse, como muitos ainda supõem, a descoberta da verdade, nada mais é do que uma doce ilusão, que os tribunais quotidianamente se encarregam de desmentir. Uma lide, ou, se quisermos, o processo que a contém, oferece ao julgador – e nos juízos colegiados isso se torna mais evidente – inúmeras "verdades" ou incontáveis alternativas de solução do conflito, todas elas plausíveis e verossímeis, postas à disposição do magistrado, que acabará formando o convencimento, escolhendo, dentre a multidão de fatos, circunstâncias e indícios existentes nos autos, aqueles que o tenham impressionado mais fortemente, que mais se harmonizem com a sua compreensão do direito e das funções que o ordenamento jurídico haverá de desempenhar, que mais se aproximem da sua visão particular de justiça, a ser feita naquele caso particular, que mais se coaduna com as suas inclinações pessoais, com sua formação moral e com seus compromissos ideológicos.

É consequência direta deste *estabilishment* procedimental o aumento gradual do tempo de duração até a prestação jurisdicional definitiva; a existência de processos que se prolongam indefinidamente no tempo é uma realidade não condizente com a modernidade líquida, que exige soluções rápidas e adaptações eficientes às novas tecnologias (BAUMAN, 2001, p. 137).

Essa realidade processual é desalentadora, mas vem sofrendo reações determinantes em sua estrutura básica devido a uma

modificação progressiva do cenário jurídico, com o fortalecimento do modelo de Estado Social, e à articulação do movimento cognominado de *pós-positivismo*. Nessa nova realidade, os princípios constitucionais assumem posição de destaque e passam a irradiar sua força modificadora por todo o ordenamento jurídico.

No Brasil, o grande marco definidor dessa nova "fase" indubitavelmente é a promulgação da Constituição Federal de 1988. O sistema processual, por óbvio, não se manteve infenso a essas modificações, evoluindo sucessivamente para a formação de um novo paradigma: o processo democrático.

> O processo como garantia constitucional consolida-se nas constituições do século XX, através da consagração de uma vasta gama de princípios de direito processual, sendo eles afirmados pelas garantias que os tornam exequíveis. O direito processual tem base constitucional, característica que dá efetiva proteção às garantias processuais (PASSOS, 2013, p. 11).

O processo democrático calca-se no respeito aos princípios constitucionais e evolui, consequentemente, para buscar maior efetividade das decisões judiciais, privilegiando o processo sumário, reconhecendo o caráter dinâmico do ônus da prova e admitindo a necessidade de um sistema recursal mais condensado.

A mudança do paradigma processual reflete, até mesmo, na forma como deve ser avaliada a função do processo dentro do ordenamento jurídico. Está saturada a ideia de jurisdição como mera atividade de adequação das normas materiais à realidade cotidiana; hodiernamente, o processo assume definitivamente a função de produzir a pacificação social e se firma como arena de debates democráticos.

A democratização do processo propiciou o surgimento de um método de resolução dos *hard cases* baseado no livre manejo e interpretação de princípios constitucionais conforme referido por Dworkin (2002, p. 132-133). Essa liberdade, entrementes, não pode ser compreendida como circunscrita à atividade julgadora; na realidade, o fato de a Constituição ser um núcleo normativo aberto à

atividade de todos os intérpretes, na linha de pensamento de Häberle (2002, p. 72), traz à superfície, pela primeira vez, a importância da participação efetiva das partes na construção desta estrutura democrática de poder.

4 Recurso Extraordinário com Agravo nº 738.499/MA: um percurso tortuoso para uma solução duvidosa

Nas eleições municipais de 2012, uma candidata do Município de Caxias, no Estado do Maranhão, depois de regularmente escolhida em convenção partidária, protocolou pedido de registro de candidatura ao cargo de vereador. O pedido não sofreu impugnação de nenhuma ordem. Contudo, o Juiz Eleitoral, verificando a inexistência de documento comprobatório da quitação eleitoral[6], devido à ausência às urnas em pleito anterior sem que houvesse a subsequente justificativa eleitoral ou o regular pagamento da multa, indeferiu o pedido *ex officio*.

Inconformada com a decisão, a candidata recorreu ao Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão, alegando inexistência de óbice ao deferimento do seu registro de candidatura, visto que o descumprimento da obrigação de votar, único motivo apresentado para a negativa, fora atingida pelo manto da prescrição. Acolhendo a alegação, a Corte reformou a decisão originária.

A Procuradoria Regional Eleitoral apresentou recurso especial[7] ao Tribunal Superior Eleitoral, solicitando o restabelecimento da sentença originária e o consequente indeferimento do pedido de registro de candidatura, ao alegar a ausência de quitação eleitoral da requerente. Relatado pela Ministra Laurita Vaz, o recurso teve

[6] O Tribunal Superior Eleitoral assentou, no julgamento do REspe nº 1903-23/DF, em 15 de setembro de 2010, que a quitação eleitoral é condição de elegibilidade e, consequentemente, matéria de ordem pública que pode perfeitamente ser reconhecida pelo magistrado independentemente de provocação anterior.

[7] Luiz Henrique Volpe Camargo (2014, p. 174) entende impossível o cabimento de recurso especial na espécie: "Apesar de o TSE já ter firmado que contra acórdão de Tribunal Regional Eleitoral que julga pedido de registro de candidatura às eleições municipais é cabível recurso especial (CF, art. 121, § 4º, c.c. o art. 276, inciso I, do Código Eleitoral) – e não o recurso ordinário (CF, do art. 121, inciso III, § 4º) –, acredita-se que tal entendimento está equivocado".

seguimento negado monocraticamente, sob o argumento de que o órgão ministerial não havia ajuizado ação de impugnação do registro de candidatura e estaria, por isso, proibido de recorrer das decisões subsequentes no processo de registro na forma do que fora disciplinado na Súmula nº 11 do Tribunal Superior Eleitoral.[8]

A decisão foi atacada por meio de agravo regimental, que foi desprovido à unanimidade pelo Pleno do TSE, o que confirma a ausência de legitimidade do Ministério Público Eleitoral para recorrer, dada a ausência do interesse de agir. Foram apresentados, pela Procuradoria-Geral Eleitoral, embargos de declaração, rejeitados unanimemente pelos mesmos argumentos.

Esgotada a via recursal no âmbito do TSE, foi ajuizado recurso extraordinário no Supremo Tribunal Federal. Realizando o juízo de admissibilidade, a Presidente do TSE na ocasião, Ministra Cármem Lúcia, inadmitiu o recurso, alegando que a matéria objeto de debate não possuía índole constitucional. Dessa decisão coube agravo de instrumento, oportunidade em que foi requerida a reforma da decisão e o recebimento do apelo extraordinário. Nomeado relator na Corte Suprema, o Ministro Teori Zavascki negou provimento ao agravo ao alegar que a matéria possuía apenas fundo constitucional, não cabendo, portanto, ao STF decidir a questão.

Irresignada, a Procuradoria-Geral da República apresentou agravo regimental com pedido de reconsideração. Diante de tal recurso, o relator decide de forma sintética:

> Em consulta ao sítio do Tribunal Superior Eleitoral na Internet, há informação de que o recorrido não foi eleito para o cargo pleiteado nas eleições municipais de 2012, o que esvazia a discussão sobre o registro da candidatura. Presente tal circunstância, reconsidero a decisão agravada para julgar prejudicado o agravado em recurso extraordinário (BRASIL, 2013b, p. 182).

[8] A Súmula nº 11 foi redigida nos seguintes termos: "No processo de registro de candidatos, o partido que não o impugnou não tem legitimidade para recorrer da sentença que o deferiu, salvo se cuidar de matéria constitucional". Contudo, o TSE decidiu reiteradamente que a limitação é extensível a todos os legitimados ativos para ajuizar a ação. Por todas as decisões nesse sentido, cite-se o REspe nº 27.967/AM, julgado em 19.12.2006.

A decisão que encerrou o debate processual conseguiu extinguir o feito de forma definitiva; contudo, não se pode afirmar que tenha alcançado sua verdadeira finalidade, ou seja, passou ao largo da pacificação social. Isso porque não resolveu o mérito da lide, atentando-se apenas para questiúnculas meramente formais, o que deixou em segundo plano a necessidade de discussão do mérito e a apresentação de resposta definitiva à questão processual principal, a saber, a existência de limites à capacidade recursal do Ministério Público Eleitoral.

Nessa senda, é inquietante imaginar que em um processo iniciado em uma cidade do interior do Maranhão e que, após longo caminho, foi submetido à apreciação da mais alta corte brasileira, não se tenha dado resposta em definitivo a sua questão basal. Assim, são inúmeras as questões hermenêuticas que afloram desse julgado e merecem discussão mais detalhada.

5 Análise hermenêutica do Recurso Extraordinário com Agravo nº 738.499/MA

O recurso extraordinário é um ótimo objeto de estudo para a verificação de princípios hermenêuticos e da forma como os tribunais brasileiros manejam as habilidades decisórias. Independentemente do mérito debatido na lide, uma primeira característica do sistema judicial pátrio apresenta-se de modo destacado: a profusão de recursos.

Salta aos olhos a forma como um procedimento administrativo que objetivava pedir o registro da candidatura ao cargo de vereador, que deveria desenvolver-se de modo relativamente simplório e célere, transmutou-se em processo judicial de reconhecida complexidade.

Essa mudança não é meramente formal; na verdade, representa o reconhecimento da existência de litigiosidade nos procedimentos de registro de candidaturas, o que tornou o processo apto a realizar a mobilização de grande parte da estrutura judicial brasileira, transformando-se em objeto de discussão até mesmo na mais alta corte de justiça.

A quantidade desmesurada de recursos admissíveis na disciplina processual brasileira transforma o processo em uma verdadeira *via crucis*, com idas e vindas intermináveis que transformam a resposta social almejada em uma realidade distante e, não raro, quase inalcançável.

> Para os operadores do direito, denota-se a idéia de que os recursos, verdadeiros vilões, são os grandes culpados por boa parte da lentidão do Poder Judiciário e impedem a efetiva busca pela Justiça. Vivemos em tempos e meios modernos, fazendo-se necessária a desburocratização dos procedimentos e o atendimento eficiente aos cidadãos. Em razão do excesso das armadilhas formais, o direito material das partes vai sendo lançado de lado, como se o acessório fosse mais importante que o principal (CALURI, 2006, p. 2).

No caso do Recurso Extraordinário com Agravo nº 738.499/MA, foram interpostos sete recursos[9] contra as decisões parciais e, se não houvesse sido reconhecida a perda do objeto, seria possível o manejo de mais alguns apelos antes que se atingisse a resposta judicial definitiva, o trânsito em julgado da lide. Trata-se de verdadeiro absurdo, mormente quando se observa que a questão se iniciou em procedimento administrativo de rito simplificado.

5.1 Do desrespeito à *mens legis*

A legislação eleitoral está estruturada de modo a dotar o direito processual eleitoral de dinamismo maior do que aquele que alcançam os seus congêneres. Nesse sentido, o processo eleitoral deve ser demasiado célere para que consiga, a um só tempo, resolver os conflitos sociais apresentados e manter a eficácia social das decisões que produz (GOMES, 2013, p. 235).

No que diz respeito especificamente ao julgamento dos pedidos de registro de candidatura, matéria de fundo do processo ora analisado,

[9] No âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão, foi apresentado recurso eleitoral; na seara do Tribunal Superior Eleitoral, foram interpostos: recurso especial, agravo regimental no recurso especial e embargos de declaração no agravo regimental no recurso especial; no Supremo Tribunal Federal, foram interpostos: recurso extraordinário (a análise do juízo de admissibilidade coube ao TSE), agravo de instrumento no recurso extraordinário e recurso extraordinário com agravo retido.

existe uma profusão de normas que sublinham a necessidade de rapidez na decisão, sob pena de contaminação do pleito. A título de exemplo, pode-se citar a Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997):

> Art. 16. Até quarenta e cinco dias antes da data das eleições, os Tribunais Regionais Eleitorais enviarão ao Tribunal Superior Eleitoral, para fins de centralização e divulgação de dados, a relação dos candidatos às eleições majoritárias e proporcionais, da qual constará obrigatoriamente a referência ao sexo e ao cargo a que concorrem.
>
> § 1º Até a data prevista no *caput*, todos os pedidos de registro de candidatos, inclusive os impugnados, e os respectivos recursos devem ser julgados em todas as instâncias, e publicadas as decisões a eles relativas (BRASIL, 2012, p. 339).

Ainda que os prazos estabelecidos sejam considerados impróprios, persiste, certamente, a sensação de que a Justiça Eleitoral não respeita as normas que criou[10], mas exige tal posicionamento dos outros atores eleitorais: eleitores, candidatos, coligações, partidos políticos e Ministério Público Eleitoral.

Ademais, há o risco permanente, como no caso em debate, de que a decisão, ao final, mostre-se inócua, o que frustra a massa de destinatários do Direito Eleitoral, ou seja, os cidadãos brasileiros, e cria desagradável sensação de injustiça ou insatisfação entre todos os atores envolvidos direta ou indiretamente no processo eleitoral.

5.2 Processo e linguagem

A modernidade líquida representa a superação da modernidade sólida, uma quebra de paradigmas ao abandonar os modelos fincados no mero formalismo, desapegando-se da tradição racionalista que remonta ao Iluminismo, ou seja, meados do século XVIII

[10] A Resolução-TSE nº 23.373, de 14 de dezembro de 2011, que disciplinou os pedidos de registro de candidatura para as eleições de 2012, previa: "Art. 65. Todos os recursos sobre pedido de registro de candidatos deverão estar julgados pela Justiça Eleitoral e publicadas as respectivas decisões até 23 de agosto de 2012 (Lei nº 9.504/97, art. 16, § 1º)".

(BAUMAN, 2001, p.132-133). O processo não pode deter-se diante dessa realidade em transformação.

Assim, procura-se cada vez mais o manejo de um linguajar mais acessível ao público leigo, rompendo com o hermetismo racionalista. Da mesma maneira, são privilegiadas as decisões mais sucintas em detrimento das sentenças laudatórias e labirínticas.

O Recurso Extraordinário com Agravo nº 748.499/MA manteve-se alheio às tendências contemporâneas, visto que as diferentes decisões colacionadas ao processo persistem no emprego de expressões imbricadas de desnecessário formalismo, o que dificulta a compreensão daquilo que está sendo julgado.

A situação é especialmente inquietante quando se observa que se trata de matéria eleitoral. Hodiernamente, o processo passou a ser enxergado como ambiente de debate democrático, tanto mais quando se considera o seu envolvimento com os pleitos e a própria representação social (ZANETI JÚNIOR, 2005, p. 366). Nessas circunstâncias, o cidadão é chamado claramente a participar do debate processual, até mesmo como forma de respeitar a dimensão contemporânea dos direitos políticos.

Há, portanto, necessidade de haver fortalecimento da clareza da narrativa processual e de sua concisão. Quedar-se inerte diante disso produzirá, mais cedo ou mais tarde, o afastamento do cidadão, que é o verdadeiro interessado no melhor destino da matéria processual eleitoral.

5.3 Exigência de condutas impossíveis

O ponto nevrálgico do processo referia-se à inexistência de interesse de agir do Ministério Público para apresentar recurso contra decisão que deferiu pedido de registro de candidatura, porquanto se absteve de ajuizar ação impugnatória ainda no juízo de piso.

A análise minuciosa do processo demonstra que tal premissa é insustentável, ao menos no caso em estudo. É certo que a candidata

teve seu pedido de registro indeferido porque não possuía quitação eleitoral, visto que deixara de cumprir a obrigação de votar e não apresentara justificativa ou quitara a multa eleitoral equivalente. Assim, não possuía condição de elegibilidade.

Interessa notar que a informação relacionada à ausência de quitação eleitoral deve ser retirada diretamente do sistema da Justiça Eleitoral, sendo certificada pelos servidores do Cartório Eleitoral (art. 27, § 1º, da Resolução-TSE nº 23.373, de 14 de dezembro de 2011). A conferência a que se refere esse dispositivo, entretanto, somente ocorrerá quando inteiramente transcorrido o prazo para impugnações (art. 37, § 2º, inciso I, da Resolução-TSE nº 23.373/2011).

Da combinação dos dois dispositivos surge uma obrigação idiossincrática: o Ministério Público deveria apresentar impugnação ao pedido de registro, alegando ausência de quitação eleitoral, antes de a informação constar do processo, ou seja, ele deveria ser detentor prévio dessa informação constante do cadastro eleitoral que possui cunho personalíssimo e sigiloso. Eis o perfeito exemplo de norma que contém exigência de conduta impossível de ser realizada, fato severamente criticado por Lon L. Fuller (1969, p. 35) e associado a governos autoritários.

A falta de manifestação do órgão ministerial, nessa situação, ainda que não tenha havido o acesso devido à informação, é encarada como uma espécie de renúncia ao direito de recorrer de qualquer das etapas subsequentes, o que substancia agressão à sua função de fiscal da lei.

Não bastasse isso, fica claro que a exigência do julgador consubstanciada na Súmula nº 11 do TSE e em suas interpretações sequenciadas é impossível de ser cumprida na prática, salvo se o representante do *Parquet* for informado anteriormente por servidores da Justiça Eleitoral acerca da pendência. Assim, a decisão fundamenta-se na exigência de conduta impossível de ser realizada e, por conseguinte, completamente desarrazoada.

5.4 Do pretenso utilitarismo da decisão do Supremo Tribunal Federal

A decisão final do Supremo Tribunal Federal levou à extinção do feito sob o argumento de que não houvera interesse processual na lide, visto que a candidata cujo registro fora atacado não obtivera sucesso eleitoral, sendo derrotada nas urnas.

O voto do relator pretendeu criar em torno de si um caráter utilitarista[11], fazendo crer que o melhor para a Corte e, consequentemente para a sociedade, seria sepultar de imediato o processo, levando-o a um epílogo rápido e direto. Essa medida significaria economia de tempo e recursos humanos e de materiais que seriam melhor investidos no julgamento de outros feitos entre os milhares que se avolumam nos escaninhos do Tribunal.

Essa postura aproxima-se do comportamento utilitarista institucional que pode ser resumido na "visão de que as melhores instituições políticas, legislativas ou sociais são aquelas que produzem o maior bem-estar total" (MULGAN, 2012, p. 180). Esse anseio estaria concretizado no número mais expressivo de processos julgados ao final. A ideia, entretanto, está equivocada.

Ao adotar esse caminho supostamente mais benéfico a todos, o Ministro Teori Zavascki relegou a plano inferior algumas questões insidiosas, mas importantes. Em primeiro lugar, o simples fato de a recorrida não haver alcançado o sucesso nas urnas não significa o fenecimento do interesse social no processo, tendo em vista que, mesmo não tendo alcançado a vitória, recebeu votos e estes foram computados, contribuiu para a formação do quociente partidário de sua coligação e, em consequência, para o sucesso eleitoral dos seus pares. O mérito do processo deveria ter sido julgado para que se pudesse decidir acerca da validade desses sufrágios e da sua influência no cômputo geral.

[11] Jeremy Bentham (1979, p. 4), um dos pais criadores do pensamento utilitarismo, assim resume a matéria: "O princípio que aprova ou desaprova qualquer ação, segundo a tendência que tem de aumentar ou a diminuir a felicidade da pessoa cujo interesse está em jogo, ou, o que é a mesma coisa em outros termos, segundo a tendência a promover ou a comprometer referida felicidade".

Por outro lado, ainda que a candidata não tivesse amealhado nenhum apoiamento e não alcançasse nenhum voto, persistia a necessidade de decisão definitiva acerca do mérito em debate, pois perdurava a possibilidade concreta de multiplicação de ações judiciais nas diferentes instâncias de julgamento com o mesmo tema. O que de fato acabou ocorrendo, como se verificará adiante.

A decisão tomada pelo relator foi apresentada como uma necessidade utilitarista; o argumento de perda do objeto é constantemente avocado como salvaguarda nas decisões em que se deseja fugir do mérito.

No caso em análise, o valor positivo mensurado pelo ministro passou ao largo da necessidade social; logo, a decisão, em vez de benéfica por ter poupado horas de trabalho que foram realocadas em outros processos, foi deletéria por ter mantido vivos dezenas de outras lides que tratavam do mesmo tema.

Em suma:

> [...] os tribunais não hesitam em tomar uma decisão que se impõe, mesmo à custa de uma justificação fictícia, não devem fazer esquecer que tais subterfúgios criam sempre um mal-estar, que se manifesta pela continuação dos litígios pelas partes, convencidas ter legalmente razão: a paz judicial só se restabelece definitivamente quando a solução, a mais aceitável socialmente, é acompanhada de uma argumentação jurídica suficientemente sólida (PERELMAN, 1999, p. 191).

Nesse sentido, a interpretação puramente literal aplicada aos dispositivos legais e à matéria sumulada mostraram-se insuficientes para a adequada resolução da demanda, pois a decisão baseada unicamente em um elemento formal reduz-se à repetição de conceitos previamente estabelecidos e consolidados em outros julgamentos. Essa postura desprovida de criticidade transforma o julgado em uma repetição randômica de um discurso de autoridade previamente firmado, tal qual narrado por Foucault (2012, p. 21).

A tarefa do julgador é interpretar normas, aplicando-as da maneira mais adequada a cada caso concreto. Isso não significa, por óbvio, que essa adaptação seja acrítica, produzindo a repetição das mesmas decisões para casos diversos, plenos de peculiaridades. "Dessa perspectiva, a tarefa dos ministros não pode ser de mera aplicação da 'lei pela lei', pois a subsunção à lei puramente não seria suficiente para solucionar a questão." (SOUZA; ABREU, p. 8.575.)

6 A influência do Recurso Extraordinário com Agravo nº 728.188/RJ

O Recurso Extraordinário nº 728.188/RJ causou verdadeira revolução na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com reflexos marcantes no comportamento do Tribunal Superior Eleitoral. A ação repetia o debate anteriormente levantado no ARE nº 738.499/MA.

A matéria parecia pacificada, tendo em vista a existência de verbete sumular do TSE disciplinando a questão. O recurso extraordinário, contudo, não foi recebido pela Corte Suprema e a decisão foi atacada por meio de agravo, em que se pediu, além do conhecimento do apelo extraordinário, o reconhecimento da existência de repercussão geral no tema.

O relator do processo, Ministro Ricardo Lewandowski, analisando o mérito da discussão, reconhece a afronta ao art. 127 da Constituição Federal[12] e recorda a importância da atuação do Ministério Público Eleitoral como *custos legis*, por conta disso:

> [...] não se lhe aplicaria preclusão consumativa, uma vez que, tendo a Constituição Federal lhe conferido tal mister e não havendo lei proibindo o recurso nesses casos, a atuação como fiscal da lei permitiria tal atuação, a fim de possibilitar a reversão de eventual deferimento de registro de candidatura contrário à ordem jurídica (BRASIL, 2013a, p. 4).

[12] *In verbis*: "Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis".

A pedra de toque do voto do relator reside, portanto, na possibilidade de o *Parquet*, no exercício de suas funções constitucionais, poder manejar a qualquer instante os instrumentos que a legislação coloca a sua disposição, a fim de garantir a regularidade dos embates eleitorais. Na realidade, a linha de pensamento defendida pelo relator aproxima-se, em grande medida, da teoria dos poderes implícitos, lembrando que a previsão de uma competência no texto constitucional é logicamente acompanhada de todos os poderes necessários a sua correta concretização.

Por fim, defendeu-se a existência da repercussão geral, considerando que os interesses envolvidos na lide ultrapassavam as demandas individuais (representadas pelo órgão Ministerial Eleitoral e pelo candidato impugnado), alcançando toda a coletividade e, igualmente, por se tratar de matéria com capacidade de replicação em outros processos.

O Pleno do STF, por maioria, acompanhou o relator e reconheceu a existência de repercussão geral e, concomitantemente, a possibilidade de o Ministério Público Eleitoral recorrer de decisão em processo de registro de candidatura, ainda que não tenha realizado impugnação prévia.

Essa decisão é o reconhecimento tácito de que o Tribunal decidiu mal no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo nº 738.499/MA. Reconhecer a existência de repercussão geral e da capacidade de reprodução da demanda significa atentar para a necessidade de realizar um debate meritório, e não puramente formalista, acerca da questão.

Concomitantemente, o novo precedente demonstra em suas entrelinhas que a decisão anterior não seguiu os bons padrões da hermenêutica contemporânea, fazendo ouvidos moucos à necessidade de pacificação social.

Além disso, é de se notar que, embora a decisão novel tenha resolvido a querela de modo satisfatório, não desfez o nó górdio da questão, mantendo a exigência de conduta impossível, uma

vez que o representante do Ministério Público Eleitoral continua instado a impugnar pedido de registro de candidatura com lastro em informações que não constam do processo.

O problema foi finalmente atacado em seu mérito, contudo, não de forma suficientemente contundente e específica, pois o Supremo Tribunal Federal preferiu assumir a função de arauto da defesa constitucional elegendo como mote para a decisão a vaga defesa dos princípios constitucionais, no caso, a higidez do rol de atribuições do Ministério Público. Esquece-se a lógica, pressuposto mínimo para a hermenêutica contemporânea, e exalta-se a forma.

7 Considerações finais

A observação do Recurso Extraordinário com Agravo nº 738.499/MA em todas as suas fases judiciais é suficiente para desvendar muitas das mazelas do sistema judicial brasileiro. Em primeiro lugar, a quantidade excessiva de recursos judiciais acabam afastando temporalmente a solução definitiva de uma lide, o que a torna uma realidade distante e, por vezes, concretamente inócua.

O uso de linguagem excessivamente rebuscada, cuja compreensão é praticamente monopólio dos juristas, acaba afastando da esfera processual a população, os cidadãos interessados no deslinde definitivo da questão.

Outro defeito seria a exigência de condutas impossíveis dos agentes, o que se consubstancia na obrigação de o órgão ministerial questionar pedido de registro de candidatura com base em informações que nem sequer existem no processo físico. Por fim, a atividade crítica desemboca na verificação do suposto caráter utilitarista de decisão da Corte Suprema.

Essa característica, entretanto, não sobrevive a uma análise mais aprofundada, uma vez que simplesmente extinguir o processo sem a análise do mérito, embora signifique, em um primeiro momento, economia de tempo, depois se reveste em prejuízo, dada

a quantidade de demandas de igual natureza que se repetem. O julgamento do ARE nº 728.188/RJ comprova tais argumentos.

O julgamento, ora esmiuçado, é um ótimo laboratório hermenêutico, ainda que as conclusões apontem para a necessidade de modificações de postura no Judiciário brasileiro, especialmente quando dizem respeito ao manejo de técnicas e princípios interpretativos contemporâneos.

Referências

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

BENTHAM, Jeremy. *Uma introdução aos princípios da moral e da legislação*. São Paulo: Abril, 1979. (Os Pensadores).

BRASIL. *Código Eleitoral anotado e legislação complementar*. 10. ed. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário com Agravo nº 728.188/RJ*. Ministério Público Federal x Sebastião Ramos. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Data da publicação: 17 out. 2013a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário com Agravo nº 738.499/MA*. Ministério Público Federal x Regina Lins Rocha da Silva. Relator: Ministro Teori Zavascki. Data da publicação: 18 jun. 2013b.

CALURI, Lucas Naif. Sistema recursal no direito processual civil. In: Encontro Nacional do CONPEDI, XV. 2006, Manaus. *Anais*... Florianópolis: CONPEDI, 2006. p. 1-21.

CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. Convenções partidárias, pedido de registro de candidaturas e ação de impugnação de registro de candidaturas. In: ÁVALO, Alexandre. et al. (Coord.). *O novo Direito*

Eleitoral Brasileiro: manual de Direito Eleitoral. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

CARNELUTTI, Francesco. *Instituciones del proceso civil*. Tradução Santiago Sentís Melendo. Buenos Aires: El foro, 1997. v. 1.

CASTRO, Edson Resende de. *Curso de Direito Eleitoral*. 6. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de Direito Processual Civil*: as relações processuais. a relação processual de cognição. (Trad.) J. Guimarães Menegale. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1969. v. 2.

COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ESPINDOLA, Ângela Araújo da Silveira. *Superação do racionalismo no processo civil enquanto condição de possibilidade para a construção das tutelas preventivas*: um problema de estrutura ou função? (ou: por que é preciso navegar em direção à ilha desconhecida e construir o direito processual civil do Estado Democrático de Direito?). 2008. 305 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Vale dos Sinos, São Leopoldo. 2008.

FOCAULT, Michel. *A ordem do discurso*: aula inaugural no Collège de France pronunciada em 2 de dezembro de 1970. Tradução Laura Fraga de Almeida Sampaio. 22. ed. São Paulo: Loyola, 2012.

FULLER, Lon L. *The morality of law*. New Haven: Yale University Press, 1969.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional*: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição – contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da constituição. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

MULGAN, Tim. *Utilitarismo*. Tradução Fábio Creder. Petrópolis: Vozes, 2012.

NIESS, Pedro Henrique Távora. *Direitos políticos*. 2. ed. Bauru: Edipro, 2000.

PASSOS, Fábio Presoti. Processo constitucional e jurisdição no estado democrático de direito. *E-civitas*, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, jul. 2013.

PERELMAN, Chaïm. *Lógica jurídica*: nova retórica. Tradução Virgínia K. Pupi. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. *Da sentença liminar à nulidade da sentença*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

SOUZA, Larissa Maria Melo; ABREU, Luiz Eduardo de Lacerda. Direito e linguagem na casuística da ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei de Biossegurança. In: Encontro Nacional do CONPEDI, XIX. 2010, Fortaleza. *Anais* ... Florianópolis: CONPEDI, 2010. p. 8.564-8.578.

ZANETI JUNIOR, Hermes. *A constitucionalização do processo*: a virada do paradigma racional e político no processo civil brasileiro do estado democrático constitucional. 2005. 408 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

ZÍLIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral*: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.

ESTUDOS ELEITORAIS

A PROPAGANDA ELEITORAL APÓS AS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELAS LEIS Nº 12.891/2013 E Nº 13.165/2015

GABRIEL DE SOUZA LEAL

A PROPAGANDA ELEITORAL APÓS AS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELAS LEIS Nº 12.891/2013 E Nº 13.165/2015[1]

THE ELECTORAL PROPAGANDA AFTER THE CHANGES INTRODUCED BY THE LAWS Nº 12.891/2013 AND Nº 13.165/2015

GABRIEL DE SOUZA LEAL[2]

RESUMO

Este texto apresenta as principais alterações na propaganda eleitoral introduzidas pelas leis nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013, e nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, que ficaram conhecidas como minirreformas eleitorais. O estudo foi realizado por meio de pesquisa bibliográfica e análise da jurisprudência sobre o tema. Inicialmente, busca-se compreender o conceito e os princípios que regem a propaganda eleitoral. Em sequência, apresentam-se as principais alterações havidas nas regras que a regem, principalmente contidas na Lei nº 9.504, de 30 de dezembro de 1997, com o objetivo de informar os operadores do Direito Eleitoral e seus interessados.

Palavras-chave: Propaganda eleitoral. Alteração. Eleições. Campanha eleitoral.

ABSTRACT

This paper presents the changes in electoral propaganda introduced by the laws nº 12.891/2013 and nº 13.165/2015, known as electoral minirreforma. The study was conducted through the literature review and analysis of jurisprudence on the subject. Initially, trying to understand the concept and the principles that

[1] Artigo recebido em 9 de maio de 2016 e aprovado para publicação em 21 de junho de 2016.

[2] Graduado em Direito pela Faculdade de Educação, Administração e Tecnologia de Ibaiti (Feati). Especialista em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral pelo Centro Universitário Claretiano. Técnico judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná.

govern the electoral propaganda. In sequence, were present amendments to the rules of electoral propaganda, mainly contained in Law nº 9.504/1997, in order to check and inform operators and those who are interested in Electoral Law.

Keywords: Electoral propaganda. Changes. Elections. Election campaign.

1 Introdução

Trataremos, neste trabalho, das principais alterações realizadas nas regras da propaganda eleitoral, introduzidas pelas leis nº 12.891/2013 e nº 13.165/2015. Cada uma em sua época, ambas receberam a alcunha de *minirreforma eleitoral* por alterarem diversas regras do processo eleitoral.

A Lei nº 12.981/2013, que teve início no Projeto de Lei do Senado nº 441/2012, foi sancionada em 11 de dezembro de 2013 e, apesar de já se terem passado mais de dois anos desde sua sanção, será aplicada pela primeira vez em uma eleição no pleito municipal de 2016, uma vez que o princípio da anualidade eleitoral impediu sua aplicação nas eleições gerais que ocorreram no ano de 2014. Sobre tal princípio trataremos de forma mais aprofundada em tópico específico.

Por sua vez, a Lei nº 13.165/2015, que teve início na Câmara dos Deputados, com o Projeto de Lei nº 5.735/2013, sendo sancionada em 29 de setembro de 2015, também será aplicada pela primeira vez nas eleições de outubro de 2016, pois sua sanção ocorreu antes de um 1 ano da realização do primeiro turno das eleições de 2016, que ocorrerá em 2 de outubro. Essa regra, como já dito, será mais bem explicada em tópico que se seguirá.

As duas leis objeto deste estudo têm em comum o fato de terem sido elaboradas com o objetivo de reduzir o custo das campanhas eleitorais, conforme consta em suas ementas. Tal propósito afeta diretamente a propaganda eleitoral, cerne deste artigo, pois, na utilização dos diversos meios e formas de propaganda permitidos por lei, partidos e candidatos despendem a maioria de seus recursos, na busca pelo voto do eleitor.

Além disso, o elevado custo das campanhas eleitorais no Brasil faz com que candidatos com maior poder aquisitivo, que gastam mais recursos financeiros na campanha eleitoral, tenham mais chances de se eleger do que aqueles que dispõem de menos recursos, trazendo desequilíbrio ao pleito. Esse fato ressalta a importância de se manter

controle rigoroso dos custos das campanhas eleitorais para que o cidadão possa fazer sua escolha sem vício de consciência.

Este estudo apresentará apenas as alterações mais relevantes na propaganda eleitoral, visto que, ao todo, as 2 leis objetos desta diligência fizeram mais de 80 alterações nas regras da propaganda eleitoral, o que inviabiliza sua análise por meio de artigo científico, que tem como característica ser mais conciso. Ainda assim, serão analisadas as alterações de maior impacto nas campanhas eleitorais a partir de 2016.

2 Do princípio da anualidade eleitoral

Neste ponto, faz-se mister trazer à tona conceito e breves apontamentos acerca do princípio da anualidade eleitoral, previsto no art. 16 da Constituição Federal, segundo o qual "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". Nas palavras de Coêlho (2012, p. 88), "tal princípio estabelece que a norma eleitoral que vise modificações no processo eleitoral entrará em vigor a partir de publicação, contudo, não regerá a eleição que ocorrer em menos de um ano de sua entrada no ordenamento".

A importância de, ainda que brevemente, analisar tal princípio se deve ao fato de que, da aplicação do princípio da anualidade eleitoral, chega-se à conclusão de qual lei se aplicará a determinado processo eleitoral, já que seu principal objetivo é evitar que sejam elaboradas leis eleitorais ou alteradas as existentes em período próximo ao pleito, em favor ou prejuízo de candidatos, partidos ou coligações. Trata-se de norma que traz segurança jurídica aos pleitos, como assevera Moraes (2008, p. 265), para quem o citado art. 16 "[...] pretende consagrar a segurança jurídica nos pleitos eleitorais, permitindo que as regras do jogo democrático sejam conhecidas antecipadamente por todos aqueles que dele participam".

Na mesma linha, acrescentam Cerqueira e Cerqueira (2013, p. 31):

> O princípio da anualidade eleitoral — também conhecido como "antinomia eleitoral" ou conflito de leis no tempo — é a expressão máxima da democracia, lastreado no princípio do *rules of game*, ou seja, "não se pode mudar as regras do jogo no meio do campeonato". Traduzindo para a seara jurídica eleitoral: não se pode fazer leis casuísticas para preservar o poder político, econômico ou de autoridade. [...]
>
> Assim, toda lei que alterar o processo eleitoral tem vigência (ou aplicação) imediata à data de sua publicação, leia-se, ingressa imediatamente no ordenamento jurídico pátrio e, portanto, não se aplica a *vacatio legis*.
>
> Contudo, terá apenas eficácia imediata (efeitos já aplicados) se publicada um ano antes da eleição em trâmite, pois, do contrário, terá vigência imediata, mas eficácia contida (para as próximas eleições).

Segundo o princípio em análise, para que a lei que altera o processo eleitoral seja aplicada a uma eleição, ela deve estar vigente um ano antes da realização do pleito. Se se considerar o pleito de 2016, cujo primeiro turno se realizará em 2 de outubro de 2016, somente se aplicará a ele a lei que altere o processo eleitoral e tenha entrado em vigência até tal data.

Destaca-se que foi em decorrência da aplicação do princípio da anualidade eleitoral que a Lei nº 12.891/2013 não pôde ser aplicada às eleições de 2014, pois, como vimos, entrou em vigor a menos de um ano 1 da realização daquele pleito, que teve seu primeiro turno em 5 de outubro de 2014, conforme decidiu o Tribunal Superior Eleitoral na Consulta nº 1000-75/DF.

Aqui, as maiores discussões ocorrem na busca por uma definição do que seria processo eleitoral e de quando ele se inicia. Nesse ponto, destaco o posicionamento do Excelentíssimo Ministro Gilmar Mendes, que, em voto proferido na Consulta nº 1000-75/DF, afirmou:

> Dessa forma, a fase pré-eleitoral não coincide com as datas de realização das convenções partidárias. Ela começa muito antes, com a própria filiação partidária e a fixação de domicílio eleitoral dos candidatos, assim como com o registro dos partidos no Tribunal

> Superior Eleitoral. A competição eleitoral inicia-se exatamente um ano antes da data das eleições e, nesse interregno, o art. 16 da Carta da República estabelece que qualquer modificação nas regras do jogo não terá eficácia imediata no pleito em curso.

Foi nesse mesmo sentido que o Supremo Tribunal Federal, no RE nº 633.703/MG, ao julgar se a Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) se aplicaria às eleições de 2010, assentou que o processo eleitoral se inicia um 1 ano antes do pleito, conforme excerto retirado da ementa do citado processo.

Além disso, é importante ressaltar que, mesmo que a Lei nº 13.165/2015 tenha alterado o art. 9º da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) de modo a diminuir o tempo mínimo de filiação partidária para concorrer a cargo eletivo para seis 6 meses, só esse fato não altera o início do processo eleitoral, pois permanece a necessidade de o candidato possuir um 1 ano de domicílio eleitoral na circunscrição do pleito, bem como a necessidade de o partido que pretende lançar candidato ter seu registro deferido pelo TSE também um ano antes.

Com base no que foi dissertado até aqui, pode-se afirmar que tanto a Lei nº 12.891/2013 quanto a Lei nº 13.165/2015 estão aptas a serem aplicadas nas eleições municipais de 2016, uma vez que a primeira lei foi publicada em 12 de dezembro de 2013 e a segunda em 28 de setembro de 2015, ou seja, ambas entraram em vigor a mais de um ano da realização do certame, que ocorrerá em 2 de outubro de 2016.

3 Da propaganda eleitoral

De início, as palavras de Ramayana (2010, p. 367): “A propaganda pode ser conceituada como forma de difundir, multiplicar e alargar a atividade política desenvolvida nas campanhas”.

Na seara eleitoral, a doutrina costuma classificar a propaganda eleitoral como espécie pertencente ao gênero propaganda política, conforme explica Cândido (2012, p. 177): “Propaganda política é gênero; propaganda eleitoral, propaganda intrapartidária e

propaganda partidária são espécies desse gênero". Veja-se, então, breve conceituação sobre cada uma dessas espécies.

Segundo a mais refinada doutrina, propaganda partidária, regulada pela Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, é aquela utilizada pelos partidos políticos para difundir suas ideologias, ações e programas, assim como os ideários da agremiação. Nesse sentido, o eleitoralista Gomes (2015, p. 386) afirma:

> Consiste a propaganda partidária na divulgação das ideias e do programa do partido. Tem por finalidade facultar-lhe a exposição e o debate público de sua ideologia, de sua história, de sua cosmovisão, de suas metas, dos valores agasalhados, do caminho para que seu programa seja realizado, enfim, de sua doutrina e, pois, de suas propostas para a melhoria ou transformação da sociedade.

Por sua vez, propaganda intrapartidária é aquela utilizada por pré-candidatos, no âmbito interno dos partidos, com o objetivo de buscar sua indicação para disputa do pleito eleitoral nas convenções partidárias. De forma esclarecedora, Cândido (2012, p. 177) explica:

> Trata-se de propaganda que, por sua natureza e finalidade, é exercida de modo silencioso e exclusivamente na órbita do partido político a que pertence o pretendente ao mandato eletivo. Daí seu nome: propaganda intrapartidária. O interessado não pode usar a mídia para fazê-la, optando, então, geralmente, pelo uso da mala direta, das visitas aos eleitores, pela remessa de mensagens e pelas conversas com os correligionários "vendendo" seu nome e sua plataforma para ser escolhido na convenção do partido.

Nos termos do art. 36, § 1º, da Lei das Eleições, a propaganda intrapartidária pode ser realizada nos 15 dias que antecedem a realização das convenções partidárias. Salienta-se que a Lei nº 13.165/2015 alterou o art. 8º da Lei das Eleições, estabelecendo que as convenções para escolha dos candidatos devem se realizar entre os dias 20 de julho e 5 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.

Passa-se, agora, a tratar da propaganda eleitoral, tema central deste estudo. Essa modalidade de propaganda é aquela

que leva ao conhecimento dos eleitores os nomes, números e propostas daqueles que postulam cargo eletivo em eleições gerais (presidente, senadores, governadores e deputados) ou em eleições municipais (prefeitos e vereadores). Essencial ao desenvolvimento da democracia, a propaganda eleitoral dá subsídios para que os eleitores escolham seus candidatos, com base em suas propostas, além de fomentar discussões e, consequentemente, de motivar a participação popular em todo processo eleitoral. Tal importância fica mais claramente revelada nas palavras de Gomes (2015, p. 39), ao afirmar que a democracia "[...] não resiste à indiferença do povo, pois é a participação popular que a mantém viva".

Ao tratar do tema, com muita propriedade, Cândido (2012, p. 177) afirma que propaganda eleitoral "é uma forma de captação de votos usada pelos partidos políticos, coligações ou candidatos, em época determinada por lei, por meio da divulgação de suas propostas, visando a eleição a cargos eletivos".

Uma das principais alterações trazidas pela Lei nº 13.165/2015 foi a redução do período das campanhas eleitorais, as quais se iniciam com o término do registro de candidaturas, que agora ocorre até as 19 horas do dia 15 de agosto do ano em que se realiza o pleito, conforme nova redação do art. 93, *caput*, da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral) e do art. 11, *caput*, da Lei das Eleições. Por sua vez, a propaganda eleitoral somente se inicia após o prazo para registro dos candidatos, ou seja, após o dia 15 de agosto do ano eleitoral, nos termos do art. 240, *caput*, do Código Eleitoral e do art. 36, *caput*, da Lei das Eleições.

Essa alteração reduziu em 41 dias o período de propaganda eleitoral e pode ser apontada como a maior responsável pela tão almejada redução dos custos das campanhas eleitorais, pois é na propaganda eleitoral que candidatos e partidos gastam a maioria de seus recursos.

Dada sua importância, a propaganda eleitoral é protegida por garantias e regida por princípios e regras que visam evitar abusos tanto por parte dos postulantes aos cargos eletivos quanto pela Justiça Eleitoral, responsável pela sua fiscalização.

Dentre as garantias destaca-se a prevista no art. 41 da Lei das Eleições, segundo o qual "a propaganda exercida nos termos da legislação eleitoral não poderá ser objeto de multa nem cerceada sob alegação do exercício do poder de polícia ou de violação de postura municipal, casos em que se deve proceder na forma prevista no art. 40".

Veja-se, então, que o controle sobre a propaganda eleitoral se dá mediante uso do poder de polícia, exercido pelos juízes eleitorais e por juízes designados pelos tribunais regionais eleitorais (art. 40, § 1º, Lei das Eleições). Porém, tal poder está restrito às providências para coibir práticas ilegais na propaganda (art. 40, § 2º, Lei das Eleições). O controle também se dá por meio de representação (art. 40-B, Lei das Eleições), obedecido o devido processo legal previsto no art. 96 da mesma lei e nas resoluções expedidas pelo TSE.

Ainda sobre o devido processo legal para aplicação de sanção devido à propaganda eleitoral irregular, tem destaque a Súmula-TSE nº 18, com o seguinte verbete: "Conquanto investido de poder de polícia, não tem legitimidade o juiz eleitoral para, de ofício, instaurar procedimento com a finalidade de impor multa pela veiculação de propaganda eleitoral em desacordo com a Lei nº 9.504/97".

Outra garantia a ser destacada é a que veda a censura prévia sobre o teor dos programas da propaganda eleitoral exibidos na televisão, rádio ou Internet (art. 40, § 2º, *in fine*, Lei das Eleições). Assim, as propagandas veiculadas nesses meios não poderão ser restringidas antes que seu conteúdo seja divulgado. Acrescenta-se que o TSE fixou entendimento de que a propaganda eleitoral na imprensa escrita também está protegida pela vedação à censura prévia, conforme recentemente decidido pelo Tribunal no Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 437-86/MG.

Acerca das citadas garantias, esclarece Gomes (2015, p. 395):

> Desde que exercida em harmonia com a legislação eleitoral, não pode a propaganda sofrer censura (LE, art. 41, §2º), nem ser coibida por autoridade pública, tampouco por particular. Tanto é assim que o Código Eleitoral prevê como crime a conduta de

> "inutilizar, alterar ou perturbar meio de propaganda devidamente empregado" (art. 331). Também tipificou o "impedir o exercício de propaganda" (art. 332).

Analisadas as principais garantias relacionadas à propaganda eleitoral, passa-se à análise dos princípios que regem este tema, em tópico específico, devido a sua importância.

3.1 Princípios que regem a propaganda eleitoral

Primeiramente, para entendimento do que são princípios, colaciona-se a brilhante definição apresentada pelo mestre Canotilho (1993, p. 166):

> Os princípios são normas de natureza ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico devido à sua posição hierárquica no sistema das fontes (ex: princípios constitucionais) ou à sua importância estruturante dentro do sistema jurídico (ex: princípio do Estado de Direito).

O Direito Eleitoral, assim como os outros ramos do Direito, é regido por princípios gerais (a exemplo da dignidade da pessoa humana, ampla defesa, contraditório, ente outros) e específicos, relacionados diretamente com a matéria eleitoral (como anualidade, legitimidade, moralidade eleitoral, entre outros).

A doutrina, dada a importância da propaganda para o processo eleitoral, elenca alguns princípios que são especificamente aplicados a essa matéria e que serão apresentados, ainda que de maneira sucinta, utilizando como base a classificação feita por Joel J. Cândido[3].

a) Princípio da legalidade: segundo esse princípio, a propaganda eleitoral é regulada por lei federal e regulamentada por resolução do TSE, obrigando todos ao cumprimento das regras estabelecidas.

[3] CÂNDIDO, Joel José. Direito eleitoral brasileiro. 15. ed. rev. atual. amp. São Paulo: Edipro, 2012, p.180.

Registra-se que é competência privativa da União legislar sobre Direito Eleitoral, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal.

b) Princípio da liberdade: segundo esse princípio, obedecida a forma legal, é livre o direito à propaganda. Nas palavras de Gomes (2015, p. 385), "é livre a realização de qualquer ato de propaganda, em recinto aberto ou fechado, não sendo necessária a obtenção de licença municipal nem autorização de autoridade policial (LE, art. 39; CE, art. 245)".

c) Princípio da responsabilidade: expressamente previsto no art. 241 do Código Eleitoral, o princípio da responsabilidade prevê que partidos e candidatos são solidariamente responsáveis pelos abusos cometidos na propaganda eleitoral. Interessante notar que, na redação dada ao citado artigo pela Lei nº 12.891/2013, retirou-se a responsabilidade solidária das coligações, conforme seu parágrafo único.

d) Princípio igualitário: segundo esse princípio, todos os candidatos, partidos ou coligações devem ter igual acesso à propaganda eleitoral. Aqui cabe ressalvar que o tempo de propaganda no rádio e na TV é distribuído conforme a bancada de cada partido, nos termos do § 2º do art. 47 da Lei das Eleições, o que faz com que os maiores partidos consigam maior tempo deste tipo de propaganda.

e) Princípio da disponibilidade: partidos, coligações e candidatos podem dispor da propaganda lícita conforme lhes aprouver; a isto acrescentam Cerqueira e Cerqueira (2013, p. 404): "esse princípio deriva do princípio da liberdade, pelo qual não há necessidade de prévio aviso para o exercício da propaganda".

f) Princípio do controle judicial da propaganda: estabelece que cabe exclusivamente à Justiça Eleitoral aplicar as regras, fiscalizar e exercer o poder de polícia sobre a propaganda eleitoral.

4 Das reformas na propaganda eleitoral (leis nº 12.891/2013 e nº 13.165/2015)

Passa-se a analisar as principais alterações introduzidas na propaganda eleitoral pelas leis nº 12.891/2013 e nº 13.165/2015. Tais alterações recaíram, principalmente, sobre a Lei das Eleições. Contudo, o Código Eleitoral também sofreu pequenas alterações com relação à propaganda eleitoral, abaixo descritas.

4.1 No Código Eleitoral

Em relação à propaganda eleitoral, o Código Eleitoral sofreu duas alterações: uma pela Lei nº 12.891/2013 e uma pela Lei nº 13.165/2015.

A Lei nº 12.891/2013 incluiu parágrafo único ao art. 241 do Código Eleitoral, com a seguinte redação:

> Art. 241. Toda propaganda eleitoral será realizada sob a responsabilidade dos partidos e por eles paga, imputando-lhes solidariedade nos excessos praticados pelos seus candidatos e adeptos.
>
> *Parágrafo único. A solidariedade prevista neste artigo é restrita aos candidatos e aos respectivos partidos, não alcançando outros partidos, mesmo quando integrantes de uma mesma coligação* (Grifo nosso).

Tal alteração veio esclarecer que somente o partido a que está filiado o candidato é solidariamente responsável com este pelos abusos por ele praticados na propaganda eleitoral. Assim, não serão responsabilizados os demais partidos que eventualmente compõem a coligação à qual está vinculado o candidato que cometeu o abuso.

Essa mudança trará grande impacto na jurisprudência, uma vez que os tribunais eleitorais vêm, sistematicamente, responsabilizando solidariamente as coligações pelos abusos causados por candidatos, a exemplo do Recurso Eleitoral nº 185-28, TRE/SP, e do Recurso Eleitoral nº 2552-56, TRE/RS.

Ressalva-se aqui que, conforme prescreve o art. 11, § 8º, inciso II, da Lei das Eleições, para fins de expedição da certidão de quitação eleitoral, ficam excluídos de qualquer modalidade de responsabilidade solidária aqueles que pagarem a multa que lhes couber individualmente.

Já a Lei nº 13.165/2015 alterou o *caput* do art. 240 do Código Eleitoral, para estabelecer que "a propaganda de candidatos a cargo eletivos *somente é permitida após o dia 15 de agosto* do ano da eleição" (grifo nosso). Tal alteração, como já visto, busca diminuir o custo das campanhas eleitorais. Considerando essa nova data e que o primeiro turno das eleições de 2016 se realizará em 2 de outubro, neste ano será possível fazer propaganda eleitoral durante 47 dias, respeitados os prazos específicos de cada modalidade. A mesma alteração foi realizada no art. 36, *caput*, da Lei das Eleições.

4.2 Na Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições)

Como já dito, as maiores alterações nas regras da propaganda eleitoral ocorreram na Lei das Eleições, que rege todas as fases do pleito. Especificamente, a propaganda eleitoral é tratada nos arts. 36 a 57-I. Nos tópicos que seguem, apresentam-se as alterações de maior impacto nas campanhas eleitorais.

4.2.1 Propaganda antecipada

Ante a relevância do tema, é importante destacar que, nas palavras de Ramayana (2010, p. 387), propaganda antecipada "é uma forma ilegal de veiculação de propaganda antes do prazo previsto no art. 36 da Lei n.º 9.504/97 [...]", ou seja, pelas regras atuais, são os atos de propaganda eleitoral realizados antes do dia 16 de agosto do ano de eleição.

Neste tema, o legislador optou por aumentar o número de atitudes ou ações que não configuram a propaganda antecipada, tornando lícitas condutas que, em um primeiro momento, poderiam ser consideradas ilícitas. O *caput* do art. 36-A da Lei das Eleições expressamente prevê que os pré-candidatos podem fazer menção

a sua futura candidatura, exaltar suas qualidades pessoais, em eventos que podem ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via Internet, vedando, apenas, que seja feito pedido explícito de votos. Passou a autorizar, ainda, em seus seis incisos, a participação em entrevistas e debates, com exposição de plataformas e projetos, devendo ser observado pelas emissoras de rádio e televisão o tratamento isonômico a todos os pré-candidatos, além de diversas outras condutas que dificultariam a configuração da propaganda eleitoral antecipada.

Já o art. 36-B na Lei das Eleições, introduzido pela Lei nº 12.891/2013, passou a caracterizar como propaganda antecipada a convocação, pelo presidente da República e pelos presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado e do STF, de redes de radiodifusão para divulgação de atos que denotem propaganda política ou ataques a partidos políticos e seus filiados ou instituições, estabelecendo, ainda, que, nos casos em que é permitida a convocação, somente podem ser utilizados os símbolos da República Federativa do Brasil, previstos no art. 13, § 1º, da Carta Magna.

4.2.2 Propaganda eleitoral nos bens de uso comum

Nos bens de uso comum e naqueles cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público, a alteração de maior destaque se refere à proibição expressa do uso de cavaletes e bonecos e à exposição de placas, contida no art. 37, *caput*, da Lei das Eleições, com a redação dada pela Lei nº 13.165/2015.

Os bonecos e, mais ainda, os cavaletes foram muito utilizados pelos candidatos nas eleições passadas, em que disputavam os melhores espaços nos cruzamentos e nos canteiros de ruas e avenidas de grande movimento, chamando a atenção de motoristas e pedestres que por ali passavam. Ainda que estivesse previsto que tais propagandas não poderiam dificultar o bom andamento do trânsito de pessoas e pedestres, na prática eles tomaram conta das calçadas e canteiros, prejudicando pedestres e trazendo risco ao trânsito.

As placas também estão proibidas em tais locais; não apenas sua fixação, mas também sua exposição, ainda que carregadas por cabos eleitorais, prática até então comum na propaganda eleitoral. É possível fazer essa afirmação, pois o legislador, ao tratar do tema, alterou o termo *fixação de placas*, passando a proibir, com a redação dada pela Lei nº 13.165/2015, a *exposição de placas*, tornando claro que, fixas ou móveis, estão proibidas as placas em bens de uso comum ou cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público.

Diante de tais alterações, a partir do pleito de 2016, partidos e candidatos somente se poderão utilizar de bandeiras e mesas para distribuição de material ao longo das vias públicas, conforme dispõe o § 6º do art. 37 da Lei das Eleições.

4.2.3 Propaganda eleitoral nos bens particulares

A propaganda eleitoral em bens particulares, de igual forma, sofreu grandes restrições com a reforma promovida pela Lei nº 13.165/2015. Pela regra atual, somente será permitida a propaganda em bens particulares por meio de adesivo ou papel que não exceda 0,5m^2. Vale ressaltar que a Resolução-TSE nº 23.457, de 15 de dezembro de 2015, que regulamenta a propaganda eleitoral para as eleições de 2016, em seu art. 15, § 1º, caracteriza como irregular a justaposição de adesivos ou de papéis cuja dimensão total exceda 0,5m^2, em razão do efeito visual único, ainda que a publicidade, individualmente, tenha respeitado o citado limite.

O legislador, ao alterar o art. 37, § 2º, da Lei das Eleições, deixou de autorizar a utilização de placas, faixas, cartazes, pinturas ou inscrições, que puderam ser utilizadas até o pleito de 2014. Dessa ação, depreende-se que, nos pleitos que seguem, não poderão ser utilizadas tais formas de propaganda em bens particulares, tão comuns em eleições passadas.

Pensar de maneira contrária, e, por exemplo, permitir placas ou faixas de 0,5m^2, seria ignorar o trabalho do legislador, que retirou a autorização para tais modalidades de propaganda. Está claro que,

se a intenção da norma fosse manter a autorização para o uso de placas e faixas, apenas reduzindo o tamanho de 4m² para 0,5m², não seria necessário extirpar tais modalidades do texto do art. 37, § 2º, da Lei das Eleições.

Em relação à propaganda em bens particulares, é interessante observar a resposta do TSE à Consulta nº 519-44/DF, em que se reafirma a impossibilidade de pintar muros e objetos assemelhados.

4.2.4 Propaganda eleitoral em veículos

A fixação de propaganda em veículos é uma das mais comumente usadas por todos os candidatos e partidos. Em razão disso, são relevantes as alterações das reformas eleitorais.

Ela está regulamentada no art. 38, § 4º, da Lei das Eleições, incluído pela Lei nº 12.891/2013, que, ao tratar do tema, somente autoriza a fixação de propaganda eleitoral em veículos por meio de adesivo microperfurado até a extensão total do para-brisa traseiro e, em outras posições do veículo, a utilização de adesivo que meça no máximo 50cm por 40cm.

Ressaltando-se que, da mesma forma que ocorre com a propaganda em bens particulares, a Resolução-TSE nº 23.457/2015, em seu art. 15, § 3º, caracteriza como irregular a justaposição de adesivos cuja dimensão total exceda 0,5m², somente pode ultrapassar tal medida o adesivo microperfurado fixado no para-brisa (art. 15, § 4º, da citada resolução).

Com base nesses dispositivos, fica proibido o envelopamento de veículos com propaganda eleitoral, largamente utilizado em eleições anteriores. Candidatos e partidos deverão optar por utilizar o adesivo microperfurado na extensão total do para-brisa traseiro, ou um adesivo em outra posição, obedecendo ao limite de tamanho de 50cm por 40cm.

4.2.5 Comícios

Em relação aos comícios, foi alterado o art. 39, § 4º, da Lei das Eleições, passando este a estabelecer que somente podem ser realizados entre as 8 horas e 24 horas, sendo a única exceção o comício de encerramento de campanha, que pode seguir até as 2 horas da madrugada.

O último dia para a realização de comícios nas eleições de 2016 é 29 de setembro (três dias antes do pleito), nos termos da Resolução-TSE nº 23.450, de 10 de novembro de 2015, que instituiu o calendário eleitoral, e em obediência ao art. 240, parágrafo único, do Código Eleitoral.

4.2.6 Carros de som

As leis nº 12.891/2013 e nº 13.165/2015 melhor regulamentaram a propaganda realizada por carros som.

Primeiro, o art. 39, § 12, da Lei das Eleições definiu que carro de som é o veículo automotor com equipamento de som com potência nominal de amplificação máxima de até 10 mil watts; já o minitrio, é aquele que possui potência nominal de amplificação máxima entre 10 mil e 20 mil watts; e, por fim, trio elétrico é o veículo automotor com equipamento de som que possui potência nominal de amplificação maior que 20 mil watts.

A importância de tal definição reside no fato de que desde 2009 o art. 39, § 10, Lei das Eleições proíbe a utilização de trios elétricos nas campanhas eleitorais, autorizando somente o uso para a sonorização de comícios. Contudo, até a publicação da Lei nº 12.891/2013, não havia definição na lei eleitoral sobre o que seria considerado trio elétrico.

O uso dos trios elétricos permanece vedado (com exceção para a sonorização de comícios), porém carros de som e minitrios podem ser utilizados, desde que respeitado o limite máximo de pressão sonora de 80 decibéis, medidos à distância de 7 metros do veículo (Lei nº 9.504/1997, art. 39, §§ 10 e 11).

Em sequência, a Lei nº 13.165/2015 ampliou a definição geral de carro de som para qualquer veículo, motorizado ou não, inclusive os tracionados por animais, que transitem divulgando *jingles* ou mensagem de campanha.

4.2.7 Rádio e televisão

A propaganda de rádio e de televisão sofreu diversas alterações, em grande parte para adequar suas regras ao novo calendário eleitoral (convenções, registro de candidatura e início da propaganda eleitoral). Dessa forma, tratar-se-á apenas das alterações que causarão maior impacto nas campanhas eleitorais.

Uma delas se refere à regra dos debates eleitorais realizados pelas emissoras de rádio e de televisão. Antes da reforma feita pela Lei nº 13.165/2015, estava assegurada a participação dos candidatos filiados a partidos com representação no Congresso Nacional. Agora, somente está assegurada a participação dos candidatos filiados a partidos que tenham no mínimo dez deputados federais, conforme o art. 46, *caput*, da Lei das Eleições. No caso de coligação, somam-se os representantes dos partidos que a compõem, na forma do art. 47, § 2º, inciso I, conforme decidiu o TSE na Consulta nº 62-75/DF, cuja ementa segue:

> CONSULTA. PROPAGANDA ELEITORAL. ART. 46 DA LEI Nº 9.504/1997. NOVA REDAÇÃO. LEI Nº 13.165/2015. INTERPRETAÇÃO. DEBATE. CANDIDATOS. PARTICIPAÇÃO. CONVITE. OBRIGATORIEDADE. REPRESENTATIVIDADE. CÂMARA DOS DEPUTADOS. COLIGAÇÃO. POSSIBILIDADE. PARTIDO POLÍTICO. EQUIPARAÇÃO.
>
> 1. É facultada ao candidato a prefeito ou a vereador a participação em debates, caso a coligação partidária que integre seja formada por partidos que, somados, atendam, no mínimo, à exigência legal de representatividade partidária superior a nove cadeiras na Câmara dos Deputados.
>
> 2. As emissoras de rádio e televisão podem convidar candidato a prefeito ou a vereador para participar de debates, mesmo que o partido pelo qual concorra não preencha a representatividade mínima exigida por lei de dez deputados federais.
>
> 3. *A norma contida no* caput *do art. 46 da Lei nº 9.504/1997 deve ser interpretada levando-se em consideração, no caso de*

> *eleição proporcional, a representatividade de todos os partidos que compõem uma determinada coligação e, no caso de eleição majoritária, a soma dos representantes dos seis maiores partidos que integrem a coligação, semelhante ao que ocorre no caso de distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita, prevista no art. 47, § 2º, I, da Lei nº 9.504/1997*.
>
> 4. Consulta respondida afirmativamente quanto ao primeiro e ao segundo itens e julgada prejudicada no tocante ao terceiro.
>
> (Consulta nº 62-75/DF. Acórdão de 17.3.2016. Relatora Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio. *Diário da Justiça Eletrônic*o (*DJE*), Tomo 81, Data 28.4.2016, p. 58) (Grifo nosso).

Outra alteração de impacto, principalmente no custo das campanhas, refere-se ao período em que a propaganda de rádio e televisão será transmitida. Nos termos da nova redação do art. 47, *caput*, da Lei das Eleições, serão 35 dias anteriores à antevéspera das eleições, o que se reduzirá em 10 dias, considerando que, antes da reforma da Lei nº 13.165/2015, eram 45 dias de propaganda no rádio e na televisão.

Também foi encurtado o tempo diário reservado à propaganda eleitoral no rádio e na televisão. Antes, nas eleições gerais, a propaganda era veiculada em 2 períodos diários, de segunda-feira a sábado, de 50 minutos cada, e foi diminuído para 2 períodos diários, também de segunda-feira a sábado, de 25 minutos cada, divididos pelos cargos em disputa conforme preceitua a nova redação do art. 47, incisos I a V, da Lei das Eleições.

Em relação às eleições municipais, foram mais significativas as alterações no tempo de propaganda no rádio e na televisão. Antes, eram 2 períodos de 30 minutos cada, às segundas, quartas e sextas-feiras. Agora, têm-se 2 períodos de 10 minutos cada, de segunda-feira a sábado, de modo que é proibida a propaganda eleitoral no rádio e na televisão para o cargo de vereador durante o horário eleitoral gratuito. Assim, resta aos candidatos às câmaras municipais apenas o uso das inserções de 30 e 60 segundos, totalizando 70 minutos diários, e desse total 60% deve ser utilizado para prefeito e 40% para vereador, conforme passou a prever o art. 47, incisos VI e VII, da Lei das Eleições.

4.2.8 Internet

Em relação à propaganda eleitoral na Internet (arts. 57-A a 57-I, da Lei das Eleições), regulamentada pela Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, houve poucas alterações.

A primeira incluiu o § 3º ao art. 57-D da Lei das Eleições, autorizando a Justiça Eleitoral a determinar a retirada de publicações que contenham qualquer tipo de ataque ou agressões a candidatos em sítios da Internet, ou ainda nas redes sociais, norma essa bem abrangente, que alcança não só candidatos e partidos, como também os cidadãos que fizerem uso do mundo virtual para veicular esses tipos de ofensas.

Por fim, foram tipificados dois crimes consumados via Internet, com a inclusão dos §§ 1º e 2º ao art. 57-H da Lei das Eleições. O primeiro define como crime a contratação de pessoal com a finalidade específica de emitir mensagens ou comentários ofensivos à honra ou à imagem de candidato, partido ou coligação. O segundo assevera que igualmente comete crime o trabalhador contratado para emitir comentários danosos à honra ou à imagem de candidatos, partidos ou coligações.

5 Conclusão

Analisadas as leis nº 12.891/2013 e nº 13.165/2015, é possível afirmar que, a partir das eleições de 2016, os pleitos eleitorais certamente terão seus custos reduzidos, atingindo o principal objetivo de ambas as normas.

A redução do tempo das campanhas eleitorais seguramente será a maior responsável pela redução no custo das campanhas. No total, são 41 dias a menos dedicados à campanha eleitoral; quase 50%, se se considerar que antes as campanhas tinham, em média, 90 dias.

Além desse fato, a proibição de diversas modalidades de propaganda, como cavaletes e placas, e a diminuição no tamanho

das propagandas em bens particulares inevitavelmente diminuirão o gasto de partidos e candidatos na corrida por um cargo eletivo.

De tudo isso desfrutará também a população, já cansada de acompanhar campanhas eleitorais milionárias, que mais perturbavam do que informavam o eleitor.

Caberá a partidos e candidatos se adaptarem à nova realidade da propaganda eleitoral, que, com menos instrumentos, certamente obrigará os postulantes a cargos eletivos a que tenham contato mais franco e direito com o eleitorado, e, assim, quem sabe, se possa, por meio do voto, mudar a realidade da política brasileira.

Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei da Câmara nº 5735 de 2013*, que altera as leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Autores: Deputados Federais Ilário Marques, Marcelo Castro, Anthony Garotinho e Daniel Almeida. Disponível em: <http://www.camara.leg.br>. Acesso em: 12 fev. 2016.

_____. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 441 de 2012*, que altera as leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997. Autor: Senador Romero Jucá. Disponível em: <http://www.senado.leg.br>. Acesso em: 12 fev. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 633.703/MG*, Rel. Ministro Gilmar Ferreira Mendes, j. 23 mar. de 2011. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 12 fev. 2016.

_____. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. *Recurso nº 18528*, Rel. Carlos Mathias Coltro, julg. 7 fev. 2013. Disponível em: <http://www.tre-sp.jus.br>. Acesso em: 25 abr. 2016.

_____. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. *Representação nº 255256*, Rel. Des. Otavio Roberto Pamplona, j. 24 nov. 2014. Disponível em: <http://www.tre-rs.jus.br>. Acesso em: 25 abr. 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo regimental em agravo de instrumento nº 7967*, Rel. Ministro Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira, 5 ago. 2008. Disponível em: <http://www.tse.jus.br>. Acesso em: 28 abr. 2014.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 100075*. Rel. Ministro Gilmar Ferreira Mendes, 1.9.2014. Disponível em: <http://www.tse.jus.br>. Acesso em: 30 out. 2014.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. S*istema de divulgação de candidaturas*. Disponível em: <http:// http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2014/sistema-de-divulgacao-de-candidaturas>. Acesso em: 30 out. 2014.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 43786*. Rel. Ministra Luciana Christina Guimarães Lóssio, 20 out. de 2015. Disponível em: <http://www.tse.jus.br>. Acesso em: 13 fev. 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 51944*. Rel. Ministro Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin, 18 dez. 2015. Disponível em: <http://www.tse.jus.br>. Acesso em: 25 abr. 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 6275*. Rel. Ministra Luciana Christina Guimarães Lóssio, 17 mar. 2016. Disponível em: <http://www.tse.jus.br>. Acesso em: 25 abr. 2016.

CÂNDIDO, Joel José. *Direito Eleitoral brasileiro*. 15. ed. rev. atual. amp. São Paulo: Edipro, 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. rev. Coimbra: Almedina, 1993.

CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. *Direito Eleitoral esquematizado*. 3. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. *Direito Eleitoral e processo eleitoral*. 3. ed. rev. atual. amp. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 11. ed. rev. atual. amp. São Paulo: Atlas, 2015.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*. 10. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

ESTUDOS ELEITORAIS

MULTIPARTIDARISMO: EXCESSO DE PARTIDOS POLÍTICOS E QUESTÕES RELATIVAS AO PLURALISMO PARTIDÁRIO BRASILEIRO

MARISA AMARO DOS REIS

LAÍS SALES DO PRADO E SILVA

MULTIPARTIDARISMO: EXCESSO DE PARTIDOS POLÍTICOS E QUESTÕES RELATIVAS AO PLURALISMO PARTIDÁRIO BRASILEIRO[1]

"MULTIPARTY SYSTEM": THE POLITICAL PARTIES IN EXCESS AND ISSUES ABOUT BRAZILIAN PLURALISM PARTISAN

MARISA AMARO DOS REIS[2]

LAÍS SALES DO PRADO E SILVA[3]

RESUMO

Este texto trata do princípio do pluripartidarismo e dos aspectos negativos do excesso de partidos políticos existentes no Brasil. Feita análise do sistema pluripartidário e sua diferenciação em relação aos demais sistemas, o artigo objetiva apontar como o excesso de partidos políticos, os problemas de governabilidade gerados pela alta dispersão partidária no Congresso Nacional e o descrédito da população nas agremiações partidárias estão relacionados com a má aplicação do princípio do pluripartidarismo, hoje convertido em *multipartidarismo* exacerbado. Foram realizadas pesquisa doutrinária e coleta de informações divulgadas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Palavras-chave: Partidos políticos. Pluralismo partidário. Governabilidade. Pluralismo político.

[1] Artigo recebido em 9 de maio de 2016 e aprovado para publicação em 21 de junho de 2016.

[2] Advogada em São Paulo/SP. Graduada pela UNIP/SP. Especialista em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral pela EJEP – TRE/SP. Autora. Redatora e Assessora Editorial/Acadêmica. Membro colaborador do Instituto Paulista dos Magistrados.

[3] Advogada em São Paulo/SP. Graduada pela PUC/SP São Paulo. Pós-graduada em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral pela EJEP – TRE/SP. Mestranda em Direito Administrativo na PUC/SP. Professora e autora de artigos jurídicos.

ABSTRACT

This study deals with the principle of multi-party system and with the negative aspects of the excess of existing political parties in Brazil. Made analysis of the multi-party system and its differentiation with other systems, the article aims to point out how the excess of political parties, governability problems generated by high party dispersion in Congress and the discrediting of the population in party associations are related to the misapplication the principle of multi-party system, now converted into a “multi-party” excessive. Doctrinaire research were carried out and gathering information disclosed by the Electoral High Court.

Keywords: Political parties. Party pluralism. Governance. Political pluralism.

1 Introdução

Dos sistemas partidários – unipartidarismo, bipartidarismo e pluripartidarismo – é, sem dúvida, o pluripartidarismo o que melhor atende aos princípios e ideais democráticos, destinado que é a garantir o necessário pluralismo político (CF, art. 1º, inciso VI) e, consequentemente, a maior diversidade e divulgação de ideologias possível. Entretanto, a aplicação do princípio constitucional do pluripartidarismo ou pluralismo partidário inscrito na Constituição Federal (art. 17) de forma não apenas plena, *mas praticamente ilimitada*, gera algumas consequências negativas, como o excesso de partidos políticos e os problemas dele decorrentes, entre eles o enfraquecimento dessas instituições indispensáveis ao desenvolvimento da democracia. O reconhecimento da existência dos entraves a esse desenvolvimento, a análise das questões relacionadas e a busca por meios legítimos de limitação à proliferação exagerada de agremiações partidárias são urgentes diante da atual crise de representatividade pela qual passa o Brasil, até mesmo como forma de fortalecimento dessas instituições e de retomada de sua credibilidade perante a população.

2 Sistemas partidários

Um sistema partidário (ou sistema de partidos) pode ser conceituado como o conjunto de partidos políticos existentes no país, com suas regras e abordagem direcionadas à análise da interação entre esses partidos, o número destes, a sua interação com o eleitorado, a sua estrutura e funcionamento, bem como a estrutura e funcionamento nos estados e regimes políticos em que atuam.

Independentemente do número de partidos existentes, a definição do sistema adotado leva em consideração o número de partidos efetivamente relevantes numa determinada estrutura política. Além disso, sua força nas urnas e a quantidade de cadeiras ocupadas por seus filiados devem ser necessariamente levadas em consideração, já que definem seu poder efetivo na estrutura política. Trata-se, portanto, de uma abordagem flexível que pode variar de acordo com

o contexto político local (partidos relativamente pequenos podem ser considerados relevantes e outros maiores, de menor expressão).

Duverger (BONAVIDES, 2012, p. 390), em sua primeira lei sobre os sistemas partidários, a *lei de bronze da política*, salienta que a tendência natural da sociedade é o dualismo e, assim, o sistema de maioria simples leva a um sistema bipartidário – situação e oposição – sendo que, normalmente, um terceiro ou quarto partidos, se existentes, tornar-se-iam de atuação mínima ou secundária.[4]

Exemplo dessa tendência está no sistema norte-americano e em seus efeitos nos partidos menores: estes, mesmo que conquistem votos em todos os distritos, raramente vencem a eleição em algum deles. Assim, o próprio sistema funciona como uma barreira a essas agremiações. Além disso, inexiste "o efeito psicológico sobre o eleitorado, que tende a votar invariavelmente em partidos com melhores chances de vencer o pleito (fenômeno conhecido como "voto útil")".[5]

A polarização é variável e não ocorre apenas no sistema bipartidário, como é possível observar no Brasil, país em que esse fenômeno se tem mostrado bastante evidente nos últimos anos, principalmente nas eleições pelo sistema majoritário.

Embora alguns autores elaborem subdivisões bastante interessantes, atualmente há três sistemas partidários principais: o bipartidarismo ou sistema bipartidário, unipartidarismo ou sistema unipartidário (ou, ainda, sistema de partido único) e o pluripartidarismo ou sistema pluripartidário, sendo este o de maior relevância para o presente estudo.

[4] Nos Estados Unidos, o bipartidarismo é considerado rígido, já que os pequenos partidos não se convertem em grandes partidos e vice-versa.

[5] FERREIRA, Dimas Enéas Soares. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/vinteeseis/dimasferreira_ 26.htm>. Acesso em: 10 jan. 2015.

2.1 Sistema bipartidário

A característica principal do bipartidarismo é a existência de dois partidos políticos num determinado país ou, embora havendo três ou mais partidos, apenas dois têm condições ou expectativas significativas de conquistar o poder político. Aqui o número de partidos existente é fator deveras relevante, mas não o único. Assim, países com mais de dois partidos podem ser considerados bipartidaristas, pois, entre esses, há dois partidos visível e incontestavelmente relevantes que dividem, disputam ou se revezam no poder ou que a ele se opõem[6], atraindo as atenções dos eleitores e da mídia e se sobrepondo de maneira absoluta aos demais.

"O sistema bipartidário tem algo que corresponde a um traço natural de divisão política da sociedade, conforme assinala Duverger, o qual observa que se nem sempre há um dualismo de partidos, 'há um dualismo de tendências'."[7]

Nos Estados Unidos a polarização dos eleitores é bastante evidente. "Republicanos e democratas se revezam no poder há muito, apesar dos longos períodos em que um ou outro permanece absoluto [...]". Entretanto, não é a alternância efetiva e contínua entre dois partidos que caracteriza esse sistema, mas "a sua possibilidade plausível".[8]

Por fim, o bipartidarismo pode ser imposição legal ou constitucional em um determinado país, no qual se permite a existência de apenas duas agremiações partidárias,[9] o que se verifica em regimes menos

[6] Conforme bem lembrado por Paulo Bonavides, "[...] à oposição cabe, por consequência, lugar todo especial no sistema, visto que ela é potencialmente o governo em recesso, a força invisível fora do poder, mas pronta já para assumi-lo a qualquer instante desempenhando assim função necessária e indispensável à caracterização democrática do sistema". BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 39.

[7] BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 389.

[8] DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. Apud KLEIN, Antônio Carlos. *A importância dos partidos políticos no funcionamento do Estado*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p. 71.

[9] Esse sistema foi legalmente adotado no Brasil em 1966 e extinto em 1979, quando partidos "socialistas" e "comunistas" foram admitidos. Por imposição legal, dois partidos existiam: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Embora o Ato Institucional Número Dois (AI-2/1965) permitisse que outras agremiações partidárias fossem criadas, os pré-requisitos minavam completamente essa possibilidade.

democráticos que os mencionados, nos quais a polarização eleitoral é, de certa forma, uma opção da sociedade.

2.2 Sistema unipartidário

O sistema unipartidário, ou unipartidarismo ou, ainda, sistema de partido único, embora se afaste do conceito de "partido" ou "partidarismo", que pressupõe, a princípio, diversas "partes", é comum nos regimes ditatoriais ou autoritários, que permitem a existência de um único partido. Francisco Rezek destaca que, para que haja sistema representativo, é indispensável que haja disputa:

> O regime representativo pressupõe disputa eleitoral cuja racionalidade deriva da livre concorrência entre os partidos, cada um deles empenhado na reunião da vontade popular em torno de seu programa político. Não merece nome de partido político, visto não lhe tem a essência, o chamado *partido único*: aqui se trata, antes, de um grande departamento político do Estado, fundado na presunção de que seu ideário representa a vontade geral a ponto de alcançar o foro da incontestabilidade. As eleições, no Estado unipartidário, não traduzem o confronto de teses programas, mas a mera expedição popular, em favor dos eleitos, de um atestado de habilitação ao cumprimento do programa que de antemão se erigira em dogma. A pluralidade de partidos não é, dessa forma, uma opção. Sem ela não há que falar, senão por abusiva metáfora, em partido político de espécie alguma.[10]

Nesse sistema de partidos, não há opção para os eleitores, que ficam à mercê do poder estatal e à população cabe, apenas, ratificar – ao apenas se submeter – a uma escolha já feita. É instrumento de manutenção perene do poder, uma vez que exclui o pluripartidarismo e impede o exercício da democracia.[11] Não há

Ato Complementar nº 4 (lei que estabeleceu o bipartidarismo no Brasil, 1965). Disponível em: <www.tse.jus.br>. Acesso em: 16 nov. 2014.

[10] REZEK, Francisco. *Organização política do Brasil*: estudos de problemas brasileiros. Brasília: Universidade de Brasília, 1981, p. 34.

[11] "Exprime o partido único na sociedade de massas a conclusão de um desdobramento inevitável do sistema político, no instante em que a crise social se faz impossível a manutenção da democracia. Perdidas por esta as condições de sobrevivência em bases individualistas, entra ela numa aguda crise de gestão de que resulta a forma nova da democracia de massas. Não raro a crise democrática toma saída de todo imprevista desembocando na ditadura do partido único." BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 366.

que se falar em *partidos* ou em *democracia* já que, ainda que não estritamente ligado aos regimes tidos como ditatoriais, sua relação com as ditaduras é inegável, a função do partido único é diversa da que lhe é atribuída no pluralismo democrático e a eleição, quando há, ocorre sem competitividade.

No entanto, o partido político, ainda que único, não é desprovido de importância (BONAVIDES, 2012), já que lhe cabe "manter o contato entre o governo e as massas populares, constituir as elites do poder e sustentar a propaganda oficial do regime".[12] Em suma, nesse sistema, há um único partido ou, raramente, havendo mais, apenas um conquista postos suficientes e, assim, acaba por governar sozinho.

2.3 Sistema pluripartidário

O pluripartidarismo fundamentado no art. 17 está intimamente ligado ao princípio do pluralismo político expresso no art. 1º, inciso VI, da Constituição Federal.[13] Dallari (2005, p. 165) conceitua o sistema pluripartidário por sua principal característica: "pela existência de vários partidos igualmente dotados de possibilidade de predominar sobre os demais".[14] Alexandre de Moraes, por sua vez, destaca que o pluralismo político instituído no art. 1º, inciso V, da Constituição Federal "demonstra preocupação do legislador constituinte em afirmar a ampla e livre participação popular nos destinos do país, garantindo-se a liberdade de convicção filosófica

[12] BONAVIDES, Paulo. Op cit., p. 396.

[13] BRASIL, CF, Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I – caráter nacional; [...]; IV – funcionamento parlamentar de acordo com a lei. § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. [...] § 3º – Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei. § 4º – É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

[14] DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado.* 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 165.

e política e, também, a possibilidade de organização e participação em partidos políticos."[15]

Esse sistema pluripartidarista deriva da aplicação do princípio do pluralismo político (art. 1º, CF)[16], que garante a existência de várias opiniões e ideias com o respeito por cada uma delas. O pluralismo político, um dos cinco princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, como diz o citado artigo, é a peça principal a sustentar a democracia representativa. "Na esfera parlamentar, funda-se não apenas pela convivência entre partidos de significativa densidade eleitoral, mas, sobretudo, pelo respeito ao direito de existência das minorias."[17] A íntima relação entre o princípio do pluralismo político e o pluripartidarismo é bem demonstrado por Fávila Ribeiro.

> O pluralismo político encontra no sistema pluripartidarista um de seus eficientes instrumentos nos múltiplos papéis que empreende, de exclusivo cunho político, transpondo das vertentes da Sociedade, sortimentos de ideias, sentimentos, impressões e interesses extraídos das fermentações coletivos como fragmentos de pensamento que são maturados em conversações, debates, informações ou discussões, e depois começam a produzir reações de acolhimento ou rejeição, modificando-se, adquirindo novos ingredientes, em continuadas interações pessoais.[18]

Pode-se conceituar o sistema pluripartidário, portanto, como aquele em que há três ou mais partidos políticos disputando o poder num determinado sistema estatal.[19]

Caracteriza-se, principalmente, pela existência, ou melhor, pela permissão legislativa constitucional da existência de vários partidos ou, ainda, pela presença de três ou mais partidos com, ao menos em

[15] MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 131.

[16] BRASIL, CF, Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] V – o pluralismo político.

[17] CARVALHO, Kátia de. *Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar*. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Disponível em: <www2.camara.gov.br/publicacoes/estno ttec /tema6>. Acesso em: 27 jun. 2014.

[18] RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 211.

[19] BONAVIDES, Paulo. Op cit., p. 391.

tese, possibilidades de chegar ao poder. A permissão constitucional de criação e de funcionamento de diversos partidos políticos é liberdade de expressão de diferentes opiniões e vertentes políticas, manifestação essencial aos regimes democráticos e à representação das minorias.

Para atender a essas diretrizes, o sistema pluripartidarista adotado no Brasil permite que, atendidos os requisitos legais e constitucionais, membros da sociedade organizem-se e unam-se em agremiações partidárias.

Esse sistema passou por etapas de retrocesso e consolidação no Brasil. Em 1985, o sistema contava apenas com dois partidos e, a partir de 1990, deu-se a criação e fusão de partidos com a adoção do sistema pluripartidário propriamente dito, com sete em destaque.[20] A Constituição Federal de 1988 se mostra como a mais liberal nesse sentido.

3 Problemas relacionados ao pluralismo partidário

Não se pode negar a necessidade de se dar representação a diversas ideologias e tendências políticas e sociais com a liberdade de formação e atuação das estruturas partidárias e políticas. Sua limitação ilegítima e radical fere a liberdade de escolha e de opinião, que sedimentam a democracia.[21]

Por outro lado, o excesso de partidos num sistema governamental gera dispersão partidária e prejudica o debate de questões postas às bancadas, principalmente em países onde é adotado o sistema proporcional em lista aberta para preenchimentos das cadeiras no Poder Legislativo, como no Brasil.

[20] A esse respeito, v. EC/1985, que suspendeu muitas das restrições à formação de novos partidos.

[21] Aduz Paulo Bonavides que o sistema pluripartidário "é de cunho profundamente democrático, pois confere autenticidade ao governo, tido por centro de coordenação ou compromisso dos distintos interesses que se movem no mosaico das várias classes da sociedade, classes cuja voz de participação, através do partido político, se alça assim à esfera do poder". BONAVIDES, op cit., p. 391-392.

O pluripartidarismo, sistema salutar à democracia, carece de estudos das consequências negativas e possíveis meios de amenizá-las no que diz respeito ao número elevado de partidos políticos existentes no Brasil,[22] muitos deles de pequena ou de nenhuma expressão, cujas funções constitucionalmente atribuídas são desvirtuadas, gerando o enfraquecimento de todo o sistema partidário.

O individualismo hoje estabelecido nas campanhas eleitorais e na atuação parlamentar faz com que as agremiações partidárias sejam vistas pela população – e há que se questionar se de fato não o são – como simples mediadoras entre o candidato e o cargo eletivo almejado. A propósito, já em 1772, Rousseau alertava sobre os perigos do descaso com a coisa pública e a consequente descrença da população nas instituições de governo.

> Quanto melhor estiver constituído o Estado, tanto mais prevalecem os negócios públicos sobre os privados no ânimo dos cidadãos. [...] Numa nação bem regida, todos correm às assembleias. Sob um mau governo, ninguém tem interesse por isso, porque, está certo de que a vontade geral jamais dominará [...]. As boas leis fazem outras melhore; as más, fazem as piores. Quando se diz dos negócios do Estado, *que me importa?*, o Estado está perdido.[23]

Esse quadro de individualismo e enfraquecimento das agremiações partidárias incentiva a formação de alianças fundadas em objetivos meramente eleitorais e gera, após os pleitos, problemas complexos de governabilidade e, consequentemente, de representatividade.

4 Multipartidarismo

Inúmeros são os fatores responsáveis pela atual crise de representatividade, entre eles, os entraves à governabilidade e a desconfiança com relação aos denominados *partidos nanicos* frequentemente vistos e tratados como legendas de aluguel em período eleitoral.

---

[22] Atualmente há no Brasil 35 agremiações partidárias, 8 registradas no Tribunal Superior Eleitoral somente entre 2011 e 2015. Disponível em: < http://www. tse.jus.br/partidos/partidos-politicos>. Acesso em: 5 maio 2016.

[23] ROUSSEAU, Jean Jacques. *O contrato social*: princípios de direito político. Tradução de Antônio de P. Machado. Estudo crítico de Afonso Bartagnoli. Rio de Janeiro: Ediouro, [19__?]. p. 105.

Segundo o Tribunal Superior Eleitoral, há atualmente 35 partidos políticos registrados no Brasil,[24] a maioria registrada nos anos 1990, e 8 deles entre 2011 e 2015. A criação de 8 novos partidos na última década demonstra a tendência atual de proliferação desenfreada e, com cerca de 30 legendas com pedido de registro em trâmite no Tribunal, o país corre o risco de contar com quase 60 legendas.[25]

O pluralismo partidário, quando mal aplicado, em vez de desempenhar o papel imaginado pelo legislador constituinte, possibilita a multiplicação exagerada de partidos políticos que prejudica sua função instituída em favor da democracia representativa.

Não há diferenças ideológicas que justifiquem a existência de tantas legendas no Brasil. A alegada heterogeneidade – ou a confusão – de ideologias políticas como oriundas da própria diversidade social para justificar o posicionamento contra limitações relativas aos partidos é, pode-se dizer, uma falácia. Atualmente 35 legendas disputam os cargos eletivos, mas o fato é que, entre elas, há menos diferenças dos que semelhanças, tanto nos estatutos partidários quanto nos programas de governo.

A pluralidade garantida pelo sistema pluripartidário não pode servir de subterfúgio à proliferação desordenada de legendas sem um mínimo de ação política: o que o princípio impõe e pretende é a maior participação popular na formulação da vontade estatal possível.

Às vésperas dos pleitos, são formadas alianças com finalidades diversas[26], e a fragmentação no Congresso Nacional gerada por alianças instáveis se faz notar após as eleições: uma vez alcançadas cadeiras no Legislativo, surge o embate dentro do próprio núcleo que antes constituía uma coligação.

[24] BRASIL, TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos>. Acesso em: 8 maio 2016.

[25] Disponível em: <http://observatorioeleitoral.blogspot.com.br/2010/01/absurso-brasil-podera-ter-58-partidos.html>.

[26] O desvirtuamento da função dos partidos e a distorção do sistema político adotado pela Constituição Federal se deve, em parte, às distorções do sistema proporcional adotado nas eleições para o parlamento e um efeito cascata por eles gerados, como a alta fragmentação e dispersão partidárias e coligações e coalizões movidas por interesses.

Vale ressaltar que, para ser representante efetivo da vontade popular, não é suficiente que um partido político alcance o apoio mínimo previsto em lei e tenha seu pedido de registro deferido pelo Tribunal Superior Eleitoral; é preciso que conte efetivamente com o apoio do povo, o que se dá no momento do voto. Recursos públicos também financiam os partidos e devem ser aplicados naqueles que foram validados nas urnas pela população.

Defensores do pluralismo partidário amplo "louvam-no como a melhor forma de colher e fazer representar o pensamento de variadas correntes de opinião, emprestando às minorias políticas o peso de uma influência que lhes faleceria, tanto no sistema bipartidário como unipartidário".[27]

De fato, esse sistema é o que melhor atende aos princípios democráticos, garantindo a existência dessas instituições, que são verdadeiros mecanismos de estruturação da vontade popular e canais de contato entre o povo e o governo de seu país, fundamental à consolidação da democracia. No entanto, a pluralidade de partidos é aplicada de forma desequilibrada e desproporcional. Partidos são essenciais à democracia, mas é também essencial que o elemento ideológico esteja inserido em suas constituições e justifique a própria existência do partido político. Um partido sem ideologia e objetivos concretos só existe formalmente.

Antônio Carlos Klein anota algumas das principais características do sistema pluralista extremado – denomina-se *multipartidarismo* a utilização desenfreada do pluripartidarismo – ou polarizado como o brasileiro: regime eleitoral que embasa uma representação proporcional e fragmentada, oposições bilaterais irresponsáveis (em vez de unilaterais, nas quais há união de forças), partidos de vários matizes situados no espectro esquerda-direita com mecânica competitiva girando no centro dessa disputa, consequente afastamento do centro e polarização à esquerda ou à direita e sua variação conforme o momento, grande espaço ideológico nas disputas, jogo político desigual com a degeneração das regras da competição partidária.[28]

[27] BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 392.

[28] KLEIN, Antônio Carlos. *A importância dos partidos políticos no funcionamento do Estado*. Brasília. Brasília Jurídica, 2002. p. 69.

Feitas essas considerações, fato é que o art. 17 da Constituição Federal consagra a liberdade para a criação dos partidos políticos e, em seu § 1º, assegura-lhes autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.

Essa é a base do sistema político pluripartidarista adotado no Brasil, que, após anos de regime militar, naturalmente opta por uma norma cuja maior finalidade é impedir os males do uni ou do bipartidarismo e garantir a representação parlamentar de diversas vertentes políticas.

Mas não significa que o pluralismo partidário possa ser desvirtuado e transformado no denominado *multipartidarismo*, com graves consequências para o sistema representativo. É o que se comprova diante das principais consequências negativas a seguir enumeradas.

5 Aspectos negativos do pluripartidarismo exacerbado

5.1 Alta dispersão ou pulverização partidária: problemas de governabilidade

O pluripartidarismo exacerbado e a alta dispersão partidária são algumas das causas de instabilidade política e do que se tem chamado de crise de governabilidade e de representatividade. Compromete a legitimidade do processo eleitoral, confunde os eleitores[29] e permite

[29] Em estudo solicitado pela Câmara dos Deputados, Antônio Octávio Cintra faz a seguinte exposição, ao comentar os prós e os contras da reforma política atualmente em tramitação no Congresso Nacional: "Um quadro partidário fragmentado, com inúmeras agremiações, oferece ao eleitor um panorama confuso, que dificulta um dos papéis que se esperam da organização partidária, a saber, uma simplificação do processo de escolha pelo eleitor. Se o monopartidarismo preclui escolha, pois só abre uma opção, demasiada fragmentação partidária, por outro lado, leva ao que os franceses chamam *embarras du choix*, a perplexidade na escolha pela superabundância de oferta. A questão da cláusula de barreira dentro do sistema partidário brasileiro". CINTRA apud SANTANO, Ana Claudia. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impressas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/a-questao-da-clausula-de-barreira-dentro-do-sistema-partidario-brasileiro/indexcb51html?no_cache=1&cHash=2d610492112 9329799c803492ed20a0b>. Acesso em: 15 abr. 2016.

certa manipulação do quociente eleitoral, cuja finalidade é justamente servir de barreira a ser ultrapassada pelos partidos.

O multipartidarismo é dos principais fatores de enfraquecimento do sistema político-partidário e, quiçá, de seu possível colapso dentro de poucos anos. Esse desvirtuamento do pluripartidarismo leva a governos necessariamente de coalizão, a composições heterogêneas, incoerentes e gera a instabilidade de todo o sistema político-eleitoral brasileiro.

Matéria intitulada *Congresso Nacional S.A.* traça um panorama da alta dispersão partidária no Congresso Nacional e compara a instituição a uma sociedade anônima e à composição de grandes empresas, nas quais "não é preciso ser dono de metade mais um dos votos, basta ter uma fração do poder e saber negociar os votos suficientes para garantir a maioria".[30] O texto informa, com base em dados colhidos no *site* oficial do Congresso, que no final de 2014 havia 22 partidos com representação na Casa e que, não havendo fusões nem debandada para outros partidos, a partir de 2015, terão direito a cadeiras na Câmara dos Deputados 28 legendas:

> É certamente a maior dispersão partidária da história brasileira. A Câmara dos Deputados terá três bancadas de um deputado só (PSL, PRTB e PT do B), três de duplas (PEN, PTC e PSDC) e duas de trios (PMN e PRP). Se os 28 partidos do Congresso lançarem candidato a presidente da República em 2018, a legislação obriga que todos tenham direito a voz nos debates eleitorais na TV. Se o debate durasse uma hora, cada candidato teria direito a fazer uma pergunta de 30 segundos e dar uma resposta de um minuto e meio. "Ou talvez fosse melhor começar e terminar nas considerações finais".[31]

É certo que um Legislativo formado com alta dispersão partidária não propicia a necessária governabilidade. E não se diga que essa fragmentação advém da heterogeneidade da própria sociedade brasileira. O quadro partidário brasileiro no Congresso Nacional é fragmentado não simplesmente porque reflete a fragmentação da

[30] TOLEDO, José Roberto de. *Congresso Nacional S.A.* Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs /vox-publica/congresso-nacional-s-a/>. Acesso em: 15 jan. 2016.

[31] Id. Ibid.

sociedade, mas porque a sobrevivência de partidos políticos sem ideologia e sem representatividade é possibilitada e garantida pelo nosso sistema eleitoral e partidário.

Dessa forma, o partido governista tende a governar em forma de coalizão, pois não alcança a maioria necessária no parlamento.

"É tanto que, quanto maior a divisão de forças políticas menor será a possibilidade de um partido único conseguir mais da metade das cadeiras do órgão parlamentar que permitiria constituir um governo politicamente homogêneo."[32]

Para alguns autores, a composição política da coalizão eleitoral no Brasil não constitui uma coalizão de governo suficientemente forte para garantir governabilidade.

Tem razão Mainwaring ao afirmar: "a tendência de formação de governos de minoria legislativa estaria na natureza dos sistemas eleitoral e partidário que combinam presidencialismo e multipartidarismo com agremiações pouco coesas".[33]

Nessas condições, os partidos tendem à pulverização no parlamento e, quanto mais dispersos os votos dos deputados, maior o espaço para negociações do Poder Executivo com o Congresso Nacional e maior o poder de barganha. Na tentativa de amenizar o problema da governabilidade, formam-se coalizões dentro das Casas Legislativas que, fatalmente, são desfeitas ou alteradas conforme interesses momentâneos, levando à instabilidade.[34]

> [...] a dificuldade do governo para conseguir apoio político para aprovar seus projetos de lei no Congresso e para implementar as medidas aprovadas em razão de fatores de ordem institucional e política diversos; o formato do sistema partidário e eleitoral que dificulta a composição de bancadas parlamentares

[32] VIANA, Severino Coelho. *A saga dos partidos políticos*. Disponível em: <www.pgj.pb.gov.br/site_ceaf/pecas/a_saga_dos_partidos_politicos.doc>. Acesso em: 25 ago. 2013.

[33] MAINWARING, S. *Democracia presidencialista multipartidária*: o caso do Brasil. São Paulo: Lua Nova, 1993, p. 21-73.

[34] TOLEDO, José Roberto de. *Congresso Nacional S.A.* 7.10.2014. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/vox-publica/congresso-nacional-s-a/>. Acesso em: 15 jan. 2015.

> situacionistas, comprometidas verdadeiramente com o bom desempenho do governo."[35]

A coalizão parlamentar não é, em si, um mal. Pelo contrário. Quando formada para obter maioria parlamentar de apoio ao governo e com o compromisso de implantar projetos direcionados à boa governança, garante a integração de opiniões diversas, necessárias ao regime democrático. Do contrário, forma-se o que Lamounier chama de "poliarquia perversa, instável e com alta propensão à ingovernabilidade".[36]

Muito da fragilidade desse sistema se deve ao fato de que, no Brasil, as eleições e, posteriormente, a composição das Casas, giram em torno da pessoa dos candidatos, não dos partidos políticos, hoje em sua maioria com conteúdo programático superficial e variável conforme os interesses de momento[37]. Tal situação enfraquece, e muito, as próprias agremiações e, consequentemente, o exercício da representação e do mandato outorgado nas urnas.

A instabilidade parlamentar, as relações do Poder Executivo com o Poder Legislativo sujeitas a desgastes e negociações individuais e a fragmentação no Congresso Nacional são, portanto, as principais consequências negativas do elevado número de partidos.

Mesmo que o móvel das negociações não seja a obtenção de favores individuais, mas a tentativa de amenizar problemas do país, com tantas posições diversas, formam-se coalizões instáveis dentro das casas legislativas, as quais, fatalmente, são desfeitas

---

[35] YAMAUTI, Nilson Nobuaki. *Enfoques diversos sobre o problema da governabilidade no Brasil*. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciHumanSocSci/article/viewFile/218 9/136>. Acesso em: 10 jan. 2015.

[36] LAMOUNIER, B.; NOHLEN, D. *Presidencialismo ou parlamentarismo*. São Paulo: Idesp/Loyola, 1993, p. 38-43.

[37] "[...] a criação de novos partidos tem sido poderosamente estimulada por dois arranjos institucionais: de um lado, o regimento interno da Câmara atribui, ao partido que possui o mínimo de um centésimo dos membros daquela Casa, instalações, equipamentos, empregos, assistência e, enfim, os privilégios que são concedidos aos partidos nela representados; de outro, os preceitos sobre a propaganda partidária gratuita, no rádio e na televisão, superprivilegiam até recentemente os partidos minúsculos e inexpressivos." TAVARES, José Antônio Giusti. *A medição dos partidos na democracia representativa brasileira*: o sistema partidário na consolidação da democracia brasileira. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. p. 342-343.

ou alteradas conforme interesses momentâneos, gerando ainda mais instabilidade.

O elevado número de partidos e a sua fragilidade trazem outro grave problema: as eleições e, posteriormente, a composição das Casas giram em torno da pessoa dos candidatos e não dos partidos políticos, e essa individualização cria círculo vicioso de difícil interrupção.

Ao aliar o pluralismo político e o pluripartidarismo ao sistema proporcional, o legislador procurou dar voz às diversas correntes ideológicas. Esse sistema eleitoral é direcionado a dar representatividade às minorias e aos pequenos partidos e aos seus eleitores expectativa de vê-los alcançar sucesso na busca pelo poder. No entanto, nenhum princípio constitucional deve ser ilimitado, o atual descontrole bem o demonstra com a ameaça de esfacelamento e desintegração do sistema partidário brasileiro, que enseja uniões discrepantes entre partidos, muitas intrinsecamente oportunistas, "que arrefecem no eleitorado o sentimento de desconfiança na legitimidade da representação, burlada pelas alianças e coligações de partidos, cujos programas não raro brigam ideologicamente".[38]

5.1.1 A questão das legendas de aluguel

Outro aspecto negativo da proliferação exagerada de partidos políticos é o que se convencionou chamar legendas de aluguel, que acabam por aumentar a fragmentação no parlamento.

Severino Coelho Viana critica esse desvio da finalidade das coligações partidárias no que diz respeito aos pequenos partidos, que, mesmo de pequena densidade eleitoral, são decisivos na aprovação de projetos quando

> [...] são transformados em *legenda de aluguel*, a fim de obterem negociatas por meios inidôneos, como sejam, designação de apadrinhados nos altos escalões governamentais, troca de favores pessoais, liberação de recursos financeiros para

[38] BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 269.

> promoção de campanhas eleitorais, que não chegam ao alcance do povo, além da existência de propinas que servem de trampolim para o enriquecimento ilícito da cúpula partidária. Por tudo isso, termina levando à ruína o arcabouço ideológico do sistema democrático.[39]

A formação de coligações é feita objetivando, além da união de forças, a negociação do tempo de propaganda nas emissoras de rádio e de TV e a participação no Fundo Partidário.

Diz a lógica que, se há discordância em vários aspectos entre um partido político e outro, essas diferenças não devem nortear as alianças em coligações, mas as semelhanças com aqueles que partilhem os ideais, ao menos em boa parte.

Coligações formadas sem qualquer parâmetro tornam a filiação partidária e os próprios partidos meras condições formais de elegibilidade, sem significado maior dentro de uma democracia representativa.

Bem acertada é a definição desse princípio no voto proferido pela Ministra Ellen Gracie, para quem o caráter nacional "sinaliza no sentido da coerência partidária e no da consistência ideológica das agremiações e a das alianças que venham a se formar, com inegável aperfeiçoamento do sistema político-partidário".[40] Uma vez no parlamento, fica prejudicado o consenso entre as diversas agremiações, a distribuição e o equilíbrio das forças políticas responsáveis pelo andamento dos trabalhos e projetos, desmoralizando ainda mais a já desgastada imagem das casas legislativas.[41]

---

[39] VIANA, Severino Coelho. A saga dos partidos políticos. Disponível em: <www.pgj.pb.gov.br/site_ceaf /pecas/a_saga_dos_partidos_politicos.doc>. Acesso em: 25 ago. 2013.

[40] BRASIL. TSE, Cta. no 715, apud LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 894.

[41] "Com a elevação do número de partidos com representação parlamentar minúscula, inferior a 10% das cadeiras, coexistindo com o surgimento de partidos médios e com a perda de densidade das representações dos maiores partidos, incrementa não só o índice simples ou absoluto de fragmentação, mas também o índice que mede a magnitude relativa da fragmentação frente à fragmentação máxima possível." TAVARES, José Antônio Giusti. *A medição dos partidos na democracia representativa brasileira*: o sistema partidário na consolidação da democracia brasileira. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. p. 337.

A respeito dos problemas gerados pela alta dispersão e o esfacelamento partidário, Celso Ribeiro Bastos destaca que, nos sistemas multipartidários, quase sempre "o partido vitorioso nas eleições não detém a maioria do Parlamento". Abre-se, então, um complexo jogo de negociações tendentes a aglutinar dois ou mais partidos que venham a possibilitar o exercício do governo.

> Em primeiro lugar, aumentam os poderes dos representantes do povo, na medida em que é livre o jogo de coligações por eles levadas a efeito que vai determinar a formação da maioria parlamentar [...]. De outra parte, estas coligações vêm muitas vezes acompanhadas de uma indesejável instabilidade, já que, formadas pelos próprios partidos, podem também por eles ser desfeitas a qualquer momento. Esta circunstância é grave tanto no presidencialismo como no parlamentarismo. [...] No presidencialismo, o esfacelamento partidário leva à inevitável fraqueza do órgão legislativo, que pode mais facilmente se ver atingido nas suas imunidades, privilégios e competências. Isto quando não se dá o inverso [...], por falta de maioria no Legislativo, o Executivo se vê a braços com a impossibilidade de exercer plenamente a função governativa em razão da obstrução aos seus projetos de lei.[42]

Essas negociações de momento não podem ser caracterizadas como formas legítimas de governar se a governabilidade é levada a efeito única e exclusivamente dessa maneira e o número exagerado de partidos políticos em muito contribui para esse quadro.

6 Possíveis formas de controle

Inúmeras são as propostas para instituir meios de controle da multiplicação exagerada de partidos políticos, entre elas a adoção de uma cláusula de desempenho compatível com o sistema constitucional brasileiro, formulada em proporções razoáveis e garantindo a participação das mais diversas correntes ideológicas. Essa medida fortaleceria os partidos políticos de respaldo ideológico e programático – não necessariamente apenas os grandes partidos – e contribuiria para a redução do fisiologismo sem extinguir

[42] BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição de 1988*: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 2, arts. 5º a 17, p. 605.

completamente os partidos de menor expressão ou frustrar sua expansão futura. Prevaleceriam os mais aptos a buscar meios legítimos de conquista do apoio popular.[43]

Diversas outras medidas vêm sendo apresentadas ao longo do tempo, mas a tendência ainda tem sido a de manter a mais ampla liberdade de criação de funcionamento dos partidos políticos.

No tocante aos novos partidos, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de regras que restringem o acesso de novos partidos políticos ao Fundo Partidário e à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão. A ADI nº 5.105/DF foi ajuizada contra os arts. 1º e 2º da Lei nº 12.875, de 30 de outubro de 2013, os quais estabelecem limitações às legendas criadas após a realização de eleições para a Câmara dos Deputados. Teceu as seguintes considerações em seu voto o Ministro Luiz Fux:

> [...] a reação jurisprudencial, materializada na Lei nº 12.875/2013, ao subtrair dos partidos novos, criados no curso da legislatura, o direito de antena e os recursos do fundo partidário, remanesce eivada do vício de inconstitucionalidade, na medida em que, além de o legislador não ter logrado trazer novos e consistentes argumentos para infirmar o pronunciamento da Corte, referido diploma inviabiliza, no curto prazo, o funcionamento e o desenvolvimento de minorias político-partidárias, em flagrante ofensa aos postulados fundamentais do pluralismo político, e da liberdade partidária, insculpidos no art. 17, *caput*, e § 3º, da Constituição de 1988.[44]

Mesmo diante das constantes negativas às limitações tendentes a solucionar os problemas relacionados ao número excessivamente elevado de agremiações partidárias, o debate permanece e prementemente faz a propositura e criação de formas de controle, sob pena de completa descaracterização dos princípios do pluralismo

[43] Recentemente a Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, deu nova redação ao art. 108 do Código Eleitoral e criou o que vem sendo denominado *cláusula de barreira individual*, uma tentativa de impedir a eleição de candidatos com poucos ou quase nenhum voto em virtude das distorções do sistema proporcional (conjunto dos votos individuais mais os votos atribuídos à legenda partidária).

[44] STF, ADI nº 5.105/DF, 2013.

partidário e político e comprometimento das funções atribuídas constitucionalmente a essas instituições.

7 Conclusão

Afirmam alguns autores que o *multipartidarismo* é positivo, pois permite aos pequenos partidos e às diferentes linhas de opinião acesso aos cargos no governo e que é, por isso, necessário para a concretização da democracia no Brasil, e atribuem a outras causas a dispersão partidária nas casas legislativas.[45] No entanto, a pretexto de concretizar a democracia, a aplicação sem critérios do pluripartidarismo (o multipartidarismo) vem trabalhando em sentido contrário, enfraquecendo-a ao invés de concretizá-la. Os problemas de governabilidade têm inúmeras causas, mas entre elas certamente está a aplicação do princípio do pluralismo partidário quase ilimitado que, em vez de atender ao intuito da Constituição Federal, acaba por comprometê-lo.

Referências

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição de 1988*: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 2, arts. 5º a 17, p. 605.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

CAGGIANO, Mônica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*. Brasília: Ed. Senado Federal, 1990.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro, Zahar, 1970. Apud KLEIN, Antônio Carlos. *A importância dos partidos*

[45] "A fragmentação político-partidária não resulta de excessivo ou reduzido número de partidos, mas da distribuição do poder parlamentar entre estes partidos, expresso em cadeiras conquistadas. Um sistema bipartidário pode atingir o máximo de fragmentação desde que cada partido controle aproximadamente 50% da representação. [...] Em contrapartida, um sistema pluripartidário será muito pouco fragmentado enquanto houver concentração de poder parlamentar em um ou dois partidos." SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998. p. 124.

políticos no funcionamento do Estado. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

KLEIN, Antônio Carlos. *A importância dos partidos políticos no funcionamento do Estado*. Brasília. Brasília Jurídica, 2002.

MAINWARING, S. *Democracia presidencialista multipartidária*: o caso do Brasil. São Paulo: Lua Nova, 1993.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

REZEK, Francisco. *Organização política do Brasil*: estudos de problemas brasileiros. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

REIS, Marisa Amaro dos. Cláusula de desempenho. *Estudos Eleitorais*, Brasília, TSE, v. 9, n. 1, p. 90, abr. 2014.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *O contrato social*: princípios de direito político. Tradução de Antônio de P. Machado. Estudo crítico de Afonso Bartagnoli. Rio de Janeiro: Ediouro, [19__?].

RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

TAVARES, José Antônio Giusti. *A medição dos partidos na democracia representativa brasileira*: o sistema partidário na consolidação da democracia brasileira. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998. p. 124.

SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: UnB, 1982.

SILVA, José Afonso da. A Constituição Brasileira e a reforma política. In: *Direito constitucional contemporâneo*. São Paulo. Quartier Latin, 2012.

TOLEDO, José Roberto de. Congresso Nacional S.A. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs /vox-publica/congresso-nacional-s-a/>. Acesso em: 15 jan. 2015.

VIANA, Severino Coelho. A saga dos partidos políticos. Disponível em: <www.pgj.pb.gov.br/site_ceaf/ pecas/a_saga_dos_partidos_ politicos.doc>. Acesso em: 25 ago. 2013.

ESTUDOS ELEITORAIS

A CONSTITUIÇÃO, O SISTEMA ELEITORAL PROPOCIONAL E A MINIRREFORMA ELEITORAL DE 2015

JOÃO MARCEL BRAGA MACIEL VILELA JUNIOR

A CONSTITUIÇÃO, O SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL E A MINIRREFORMA ELEITORAL DE 2015[1]

THE CONSTITUTION, THE ELECTORAL PROPORTIONAL SYSTEM AND ELECTORAL MINI-REFORM OF 2015

JOÃO MARCEL BRAGA MACIEL VILELA JUNIOR[2]

RESUMO

Este texto objetiva apurar se são constitucionais a exigência de votação nominal mínima para eleição de candidato no sistema eleitoral proporcional e a adoção dessa exigência como cláusula de exclusão de participação de partidos políticos na distribuição das cadeiras vagas. A abordagem tem caráter teórico-argumentativo e utiliza a técnica de pesquisa bibliográfica e documental. Com base em doutrinas nacionais, estrangeiras e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, fica constatado que há violações de diversos princípios constitucionais e eleitorais, assim como do sistema eleitoral proporcional.

Palavras-chave: Princípios constitucionais-eleitorais. Sistema eleitoral proporcional. Minirreforma eleitoral. Inconstitucionalidade.

ABSTRACT

This article aims to determine whether the requirement for minimum nominal vote for candidate election on the proportional electoral system and adopting this requirement as exclusion clause of participation of political parties in the distribution of vacant seats are constitutional or not. The approach has theoretical and argumentative

[1] Artigo recebido em 11 de maio de 2016 e aprovado para publicação em 13 de dezembro de 2016.

[2] Pós-graduando em Direito Eleitoral pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP)/DF. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário CESMAC/AL. Advogado.

character and uses the bibliographic and documentary research technique. Based on national doctrines, foreign and jurisprudence of the Supreme Court and the Superior Electoral Court is found that there are violations of various constitutional and electoral principles, as well as the proportional electoral system.

Keywords: Constitutional principles. Electoral proportional system. Electoral mini-reform. Unconstitutionality.

1 Introdução

A Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, reformou algumas das diversas leis eleitorais existentes no nosso ordenamento jurídico, como o Código Eleitoral, que teve os arts. 108 e 109 modificados.

O primeiro artigo trata da eleição de candidatos por meio do sistema eleitoral proporcional e a ele se acrescentou a exigência de votação mínima individual para o candidato ser eleito. O segundo dispõe sobre a distribuição dos lugares não preenchidos pelos partidos políticos, porque conseguiram poucas cadeiras pelo quociente partidário ou porque os candidatos não alcançaram o referido quórum mínimo para assumirem a vaga conquistada.

Tais novidades foram introduzidas com a finalidade de evitar a eleição de candidatos com inexpressiva quantidade de votos favorecidos pelos chamados *puxadores de votos* – candidatos populares que, sozinhos, conseguem votos suficientes para que o ente partidário conquiste mais de uma vaga no pleito disputado.

Não entrando no mérito da necessidade dessas novas regras, é imprescindível que sejam válidas e estejam conforme os preceitos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Este estudo pretende analisar se há essa conformidade com base nos princípios constitucional-eleitorais e o significado do sistema eleitoral proporcional – englobando a questão de a quem pertence o mandato eletivo.

Por fim, há duas possíveis conclusões: verificando-se a concordância da reforma com a Constituição, mantêm-se e aplicam-se as novas normas; existindo desconformidade, faz-se necessário eliminar as mudanças do ordenamento jurídico para evitar os danos causados ao sistema eleitoral proporcional, aos partidos políticos, aos candidatos e, principalmente, ao povo.

2 Da teoria geral da Constituição e do ordenamento jurídico

De início, importante lembrar que o neoconstitucionalismo firma a constituição de um Estado como a norma suprema e fundamental do ordenamento jurídico, servindo para proteger as garantias e os direitos fundamentais postos e para nortear os fins do Estado para o futuro.

Com efeito, para que uma constituição seja norma fundamental e suprema, é preciso adotar o pressuposto do escalonamento normativo do ordenamento jurídico, pois, como ensina Norberto Bobbio (1999, p. 49) ao tratar da unidade do ordenamento jurídico e da hierarquia de normas,

> A norma fundamental é o termo unificador das normas que compõem um ordenamento jurídico. Sem uma norma fundamental, as normas que falamos até agora constituiriam um amontoado, não um ordenamento. Em outras palavras, por mais numerosas que sejam as fontes do direito num ordenamento complexo, tal ordenamento constitui uma unidade pelo fato de que, direta ou indiretamente, com voltas mais ou menos tortuosas, todas as fontes do direito podem ser remontadas a uma única norma. Devido à presença, num ordenamento jurídico, de normas superiores e inferiores, ele tem uma estrutura hierárquica. As normas de um ordenamento são dispostas em ordem hierárquica.

A consequência de as normas constitucionais serem superiores às outras é que passam a ser o centro de validade de todo o ordenamento jurídico e acarretam a imprescindibilidade de sua observância nos atos praticados pelos entes públicos e pelas normas infraconstitucionais editadas, pois, conforme advertência de Bobbio (1999, p. 53),

> Quando um órgão superior atribui a um órgão inferior um poder normativo, não lhe atribui um poder ilimitado. Ao atribuir esse poder, estabelece também os limites entre os quais pode ser exercido. [...] À medida que se avança de cima para baixo na pirâmide, o poder normativo é sempre mais circunscrito. [...] Os limites com que o poder superior restringe e regula o poder inferior são de dois tipos diferentes: a) relativo ao conteúdo;

> b) relativo a forma. [...] A observação desses limites é importante, porque eles delimitam o âmbito em que a norma inferior emana legitimamente: uma norma inferior que exceda os limites materiais, isto é, que regule uma matéria diversa da que lhe foi atribuída ou de maneira diferente daquela que lhe foi prescrita, ou que exceda os limites formais, isto é, não siga o procedimento estabelecido, está sujeita a ser declarada ilegítima e a ser expulsa do sistema.

Todavia, para que haja a declaração de ilegitimidade e a exclusão da norma do sistema, é necessária a adoção do controle de constitucionalidade que decorre dos princípios da supremacia e de rigidez constitucional.

A supremacia constitucional decorre da hierarquia das normas. A rigidez constitucional, por sua vez, somente existe nas constituições escritas, que possuem processo legislativo mais complexo para modificar as normas superiores em relação às normas infraconstitucionais.

O controle de constitucionalidade, segundo Silva (2005, p. 45-46), é a análise de uma incompatibilidade vertical entre as normas constitucionais e infraconstitucionais, tanto em questões materiais quanto formais, ou, na lição de Cunha Júnior (2010, p. 33), o prevalecimento de normas superiores sobre inferiores quando não são harmônicas entre si dentro do ordenamento jurídico.

Segundo Alexandre de Morais (2007, p. 36), ao se interpretar a Lei Maior diante dos casos postos, devem-se buscar quatro finalidades importantes para garantir a aplicabilidade de seus preceitos:

> A primeira finalidade básica da interpretação constitucional é garantir o máximo de efetividade do texto magno, consagrando sua força normativa e garantindo a interpretação de todo o ordenamento jurídico em conformidade com suas normas. A segunda finalidade da interpretação constitucional é a integração do ordenamento constitucional. A terceira finalidade constitui na realização do controle formal e material das leis e atos normativos editados pelos poderes constituídos. A quarta finalidade é a de eleger a solução mais correta e justa para o caso, do ponto de vista dos Princípios e Direitos Fundamentais consagrados no

> texto constitucional, verdadeiros paradigmas para a aplicação do Direito Positivado.

Com efeito, é cabível ainda o ensinamento de José Jairo Gomes (2015, p. 23), que compreende o ordenamento jurídico como um sistema complexo em cujo centro está a Constituição. Contudo, esse sistema complexo não é fechado, ou seja, não é somente aquilo posto, escrito, fixado, mas é aberto, por estar sempre interagindo e dialogando consigo mesmo e, principalmente, por aceitar a ideia de cláusulas abertas, princípios e conceitos indeterminados, que muitas vezes estão além do positivismo. E, nesse sistema complexo, é possível encontrar alguns sistemas menores, com princípios e diretrizes próprios, coerentes e bem ordenados, demonstrando uma identidade particular: os chamados microssistemas.

Dessa maneira, é possível visualizar, para qualquer caso de interpretação, as linhas gerais de como se deve observar a Lei Fundamental do ordenamento jurídico em face das demais normas.

A interpretação da Constituição deve ser sistemática, observando-se sempre a garantia de suas normas postas, projetando-a ao futuro, buscando maior efetividade e tendo em mente a existência de princípios e conceitos implícitos no próprio sistema positivado ou até mesmo fora dele, como no jus naturalismo.

3 Da Constituição brasileira e suas normas

A Constituição da República institui o Brasil como um Estado democrático de direito, sendo fundamentado nos valores da soberania, da cidadania e do pluralismo político, bem como estabelece que o povo brasileiro é o titular do poder soberano, e este pode ser exercido indiretamente, por meio de representantes eleitos pelo sufrágio universal, com voto direto, secreto e de igual valor para todos, ou diretamente, quando houver plebiscito, referendo ou iniciativa popular (arts. 1º, parágrafo único, e 14, *caput*, incisos I, II e III).

Ademais, a Lei Maior veda candidaturas avulsas, adota o sistema proporcional para as eleições no âmbito do Poder Legislativo, exceto ao Senado Federal, e garante aos partidos políticos alguns direitos, como o funcionamento parlamentar, recebimento de recursos do Fundo Partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão (art. 14, § 3º, inciso V; art. 17, inciso IV, § 3º; art. 27, § 1º; art. 32, § 3º; e art. 45, *caput*, CF).

Os princípios da representatividade indireta e da soberania popular se complementam. Este se resume em o povo ser a fonte de todo o poder estatal, aquele é uma forma de exercício legítimo da vontade da sociedade. Em outras palavras, o povo é detentor do poder soberano e escolhe alguns representantes para tomarem as decisões em seu nome por determinado tempo.

Já os princípios da cidadania e do sufrágio estão interligados e devem ser interpretados de forma conjunta e, de certo modo, se concretizam no ato de votar. De forma sucinta, cidadania pode ser conceituada como a participação do eleitor na decisão política e sufrágio é o direito de votar. Logo, o voto acaba sendo o exercício do sufrágio e um ato de cidadania, além da efetivação da vontade soberana.

Esses princípios se ajustam bem ao da democracia, que Marcos Ramayana (2015, p. 23) define como "governo em que o povo exerce, de fato e de direito, a soberania popular, dignificando uma sociedade livre, onde o fator proponderante é a influência popular no governo de um Estado".

Com efeito, o pluralismo político não se confunde nem se restringe ao pluripartidarismo, pois:

> Pluripartidarismo é regime político que admite a formação legal de diversos partidos e sem dúvida é um dos vetores que concretizam o pluralismo político, mas com este não se confunde. O pluralismo político está relacionado à diversidade de ideias, de grupos, de setores, organizados ou não que sejam formadores de opinião da sociedade brasileira (JORGE; LIBERATO; RODRIGUES; 2016, p. 52).

Além desses princípios, Gomes (2015, p. 56) destaca ainda o da legitimidade das eleições, previsto no art. 14, § 9º, da Constituição da República:

> Legítimo é o que está de acordo com a verdade, com a ideia de justiça e com os valores predominantes, é o que observou o procedimento legal adrede traçado, enfim, é o que resulta da soberania popular. [...] Note-se que legitimidade não se confunde com legalidade. Esta se refere à conformação ou adequação de um fato ao Direito Positivo. A ideia de legitimidade é bem mais ampla e sutil, pois já pressupõe essa adequação, isto é, pressupõe a legalidade; na verdade, encontra-se a legitimidade relacionada a um sistema de valores.

José Afonso da Silva (2005) pontua que o Estado democrático de direito é uma evolução dos conceitos de Estado democrático e de Estado de direito, pois não se restringe à mera reunião formal de conceitos; vai além da adoção do poder soberano popular e da observância estrita da legalidade.

Por Estado democrático de direito deve-se entender um Estado em que o poder soberano pertence ao povo e em que existe respeito às leis, ao povo, maioria e minoria, e aos princípios, em especial os de cunho individuais, sociais, políticos, culturais e econômicos.

A respeito dessa evolução, Jorge, Liberato e Rodrigues (2016, p. 164) destacam que os partidos políticos nasceram desse processo, afirmando:

> Destarte, nesse processo evolutivo em prol do alcance e sedimentação da democracia, entram em cena os partidos políticos. É que, uma vez adotada a democracia representativa (art. 1º, parágrafo único, da CF/1988), cabe ao povo escolher, pelo sufrágio, os seus representantes na execução e criação das leis que serão por todos obedecidas. Nesse ínterim, exsurge o partido político como elo fundamental entre o povo e o Estado, servindo como canal de aglutinação, debate, reflexão e discussão da sociedade civil em torno de ideais políticos, e, acima de tudo, permitindo que o poder do Estado, que emana do povo, se concretize mediante a escolha dos representantes que exercerão mandatos nos poderes executivo e legislativo.

Na definição de José Jairo Gomes (2015, p. 93), partido político é:

> A entidade formada pela livre associação de pessoas, com organização estável, cujas finalidades são alcançar e/ou manter de maneira legítima o poder político-estatal e assegurar, no interesse do regime democrático de direito, a autenticidade do sistema representativo, o regular funcionamento do governo e das instituições políticas, bem como a implementação dos direitos humanos fundamentais.

Por sua vez, Augusto Aras (2011, p. 14) entende que as agremiações políticas têm a importância de evitar a personificação e veneração da imagem de pessoas públicas ou com certas influências negativas por questões sociais e econômicas em determinadas regiões.

Deveras, a doutrina e a jurisprudência são unânimes no entendimento de que a Lei Maior, ao adotar a filiação partidária como condição de elegibilidade (art. 14, § 3º, inciso V, CF), acabou vedando a possibilidade de candidatura avulsa. Consequência dessa vedação é a indispensabilidade dos partidos políticos na disputa dos pleitos eleitorais.

Ademais, a ideia de partido político é tão essencial ao sistema político-eleitoral adotado por nossa Constituição que mereceu um capítulo próprio (art. 17, CF), prevendo diversos direitos e obrigações.

As obrigações dos partidos, em suma, são de resguardar valores como a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana, bem como de possuir caráter nacional, de não poder receber recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiro, de prestar contas à Justiça Eleitoral, entre outras.

Já os principais direitos dos partidos políticos são o de receber recursos do Fundo Partidário, o de antena – que é o acesso gratuito aos canais de rádio e de televisão –, assim como o da representação parlamentar.

No geral, essas são as regras adotadas como norte pelo poder constituinte originário e mantidos, até agora, pelo constituinte derivado reformador. Logo, enquanto estiverem em vigência, devem ser preservadas e obedecidas por todos, dos representantes dos três poderes ao povo, visto que são válidas e dotadas de poder normativo, conforme lição de Bobbio (1999, p. 58):

> Portanto, se existem normas constitucionais, deve existir o poder normativo do qual elas derivam: esse poder é o poder constituinte. O poder constituinte é o poder último, ou, se quisermos, supremo, originário, num ordenamento jurídico. [...] Dado o poder constituinte como poder último, devemos pressupor, portanto, uma norma que atribua ao poder constituinte a faculdade de produzir normas jurídicas: essa norma é a norma fundamental. A norma fundamental, enquanto, por um lado, atribui aos órgãos constitucionais poder de fixar normas válidas, impõe a todos aqueles aos quais se referem as normas constitucionais o dever de obedecê-las. [...] Pode ser formulada da seguinte maneira: "O poder constituinte está autorizado a estabelecer normas obrigatórias para toda a coletividade", ou: "A coletividade é obrigada a obedecer às normas estabelecidas pelo poder constituinte".

Além disso, é importante destacar que os partidos políticos são elementos imprescindíveis para o funcionamento do sistema eleitoral proporcional, também adotado por nossa Lei Maior.

4 Do sistema eleitoral proporcional

De maneira objetiva, é possível retirar dos ensinamentos de Jairo Nicolau (2004, p. 10) a conceituação de sistema eleitoral como um conjunto de regras que tem a finalidade de converter os votos em mandatos.

Com efeito, é imprescindível pontuar que sistema eleitoral proporcional, a princípio, deve ser visto como um gênero, conforme ensinamento do referido cientista político.

Esse sistema possui as finalidades de distribuir de forma equânime as vagas existentes nas casas legislativas entre as diversas agremiações políticas de acordo com sua representação

perante o povo, o que favorece os grupos minoritários, e de refletir os vários pensamentos e ideologias existentes na sociedade que são projetados nos partidos políticos (GOMES, 2015, p. 122-123).

Em outros termos, as finalidades desse sistema são garantir proporção matemática entre a relação de votos e cadeiras, além de equilibrar a disputa e de dar chances às minorias de conseguir chegar ao poder com base no tamanho da sua representação.

Por ser gênero, o sistema eleitoral proporcional possui algumas espécies ou tipos. Segundo Nicolau (2004, p. 38), são espécies desse sistema o voto único transferível e o sistema de listas, o qual os descreve:

> O voto único transferível tem como propósito garantir que as opiniões relevantes da sociedade (abrigadas ou não nos partidos) estejam no Parlamento. O sistema de lista procura distribuir as cadeiras do Parlamento utilizando os partidos como unidade fundamental. No primeiro caso é calculada uma quota de votos que cada candidato deve atingir para ser representado. No segundo, é calculada uma quota que cada partido deve atingir.

Possível perceber dessa lição que as espécies apresentam protagonistas diferentes na disputa do pleito. Enquanto na primeira é o candidato, na segunda é a agremiação partidária.

Na mesma linha de raciocínio, no tocante ao sistema proporcional, foi o voto do Ministro Carlos Ayres Britto por ocasião do julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, do Mandado de Segurança nº 26.602/DF, de 2007 (BRASIL, 2007), no qual se discutia a infidelidade partidária e a quem pertencia o mandato político, tendo ele dito na sua fundamentação:

> Pelo princípio majoritário de eleição, próprio das candidaturas a cargo de senador da República, a majoritariedade mesma (a significar vitória eleitoral pela obtenção da maioria nominal ou unipessoal de votos) tem que ser alcançada pelos candidatos. Uns em confronto com os outros. Candidatos *versus* candidatos. Já pelo sistema proporcional de eleição, essa majoritariedade há de ser alcançada pelos partidos políticos e suas eventuais coligações.

> Uns em oposição aos outros. Partido *versus* partido, coligação *versus* coligação. Do que se percebe, instantaneamente, que pelo primeiro sistema (o majoritário) há um componente bem maior de individualidade. De prestígio pessoal de cada um dos contedores. Cada qual a se confrontar, pessoalmente, com seus adversários. Sem que se exija das respectivas agremiações partidárias (isolada ou aliançadamente) nenhum patamar de votos mínimos. Nenhuma cláusula quantitativa de barreira. Tudo se resolve pelo escore eleitoral do jogo entre individualizados contedores, que não podem se beneficiar do bom desemprenho senão de si mesmos. Logo, sem que se possa falar nem de puxadores de votos nem de caroneiros. Ainda que se trate de eleição para preenchimento de duas vagas em cada Estado e no Distrito Federal.
>
> [...] Ora bem, tudo isso é o contrário do que se dá na órbita do sistema proporcional. Aqui, a majoritariedade deixa de ser imediatamente individual para ser coletiva. A performance eleitoral do conjunto dos agremiados é o que mais conta. Exige-se desse conjunto um patamar mínimo de votos, e não dos candidatos de *per se*. Logo, a exigência da obtenção de maioria de votos (majoritariedade) não se encarna senão em cada partido e em cada eventual coligação.

Tornou-se evidente que se tratava de sistema proporcional de listas, visto que os protagonistas nesse sistema são as agremiações políticas e não os candidatos. Assim, a lógica do sistema proporcional de lista é a disputa entre os grupos políticos: eles ganham ou perdem, não há que se falar em pessoas – só e somente só em partidos. Essa é a regra basilar da espécie proporcional de lista.

A respeito de como os partidos conseguem conquistar cadeiras nas disputas eleitorais pelo sistema de listas, Jairo Nicolau (2004, p. 44) ensina que há a necessidade de adotar alguma fórmula matemática para fazer essa distribuição de forma justa e que essas fórmulas são divididas em dois grupos: maiores médias – utilizam um divisor – ou maiores sobras – aplicam-se quotas. E explica esses grupos da seguinte forma:

> As fórmulas de maiores médias dividem os votos recebidos pelos partidos por números em série. Feita a divisão, os partidos que obtêm números mais altos vão ocupando sucessivamente as cadeiras disputadas. As fórmulas de maiores sobras operam em dois estágios. O primeiro é o cálculo de uma quota que será utilizada

> como denominador da votação de cada partido: quantas quotas um partido atingir, tantas cadeiras ele elegerá. Geralmente, após a divisão dos votos de cada partido pela quota algumas cadeiras não são preenchidas. O segundo estágio é a distribuição dessas cadeiras restantes, que irão para os partidos cujos votos mais se aproximam do valor da quota (maiores sobras). A principal distinção das fórmulas de maiores sobras concerne ao cálculo da quota. O total de votos pode ser dividido pelo número de cadeiras (quota *Hare*), ou pelo número de cadeiras mais 1 (quota *Droop*).

Deveras, extrai-se da leitura dos arts. 106 a 109 do Código Eleitoral que o Brasil adota a fórmula de maiores sobras ao instituir os quocientes eleitoral e partidário, assim como aceitou a quota *Droop* para distribuir as cadeiras não preenchidas entre os partidos.

Ademais, Marcos Ramayana (2015, p. 166), ao analisar o sistema eleitoral de lista, explica que os três principais tipos são o fechado, o flexível e o aberto, sendo este o aplicado no Brasil.

Com efeito, a título de organização conceitual, se o sistema proporcional deve ser entendido como um gênero e o sistema de listas é uma de suas espécies, os tipos de listas apresentados pelo referido autor são, na verdade, uma subespécie desse sistema.

Logo, deve-se conceber que o tipo de lista aberta é uma das subespécies da espécie sistema de listas, que, por sua vez, é uma das espécies do gênero sistema eleitoral proporcional.

A importância prática e teórica dessa divisão organizacional serve para demonstrar e separar onde determinadas normas se aplicam. Se uma norma ou preceito for aplicado ao gênero, necessariamente seus efeitos irradiarão também nas espécies e subespécies adotadas.

Todavia, uma regra aplicada especificamente na subespécie deve respeitar os preceitos da sua espécie e gênero, não podendo contrariá-los. Além de que, provavelmente não será aplicada na espécie, no gênero, ou até mesmo em outra subespécie.

Dito isso, volta-se às subespécies. De forma sucinta e objetiva é a distinção de cada subespécie realizada por Jairo Nicolau (2004, p. 54):

> A principal distinção nas regras para seleção de candidatos no sistema de representação proporcional é o grau de influência dos partidos comparado ao dos eleitores. No sistema de lista fechada os partidos definem antes das eleições o ordenamento dos candidatos, e os eleitores podem apenas votar numa das listas. Outros modelos permitem algum tipo de intervenção do eleitor na definição dos candidatos eleitos (voto preferencial). Nos sistemas de lista aberta e lista livre são os eleitores que definem quais nomes da lista serão eleitos. O caso mais complexo é o da lista flexível, no qual os partidos apresentam uma lista de candidatos em ordem de preferência, mas o eleitor pode estabelecer preferência para candidatos específicos.

Torna-se evidente que as subespécies servem para designar os representantes dos partidos políticos que conquistaram a quantidade de votos necessários para ganhar pelo menos uma vaga. Logo, se pela espécie sistema de listas o partido conquista uma vaga, a subespécie adotada por esse sistema indicará o representante do partido – o candidato eleito.

Retira-se desse ensinamento que, enquanto na subespécie lista fechada são os partidos quem indicam previamente a ordem exata dos seus representantes para as eventuais cadeiras conquistadas, sem que o eleitor possa modificar, na lista aberta é o inverso: os partidos somente registram seus candidatos aptos em uma lista e aos eleitores cabe ordenar a exata ordem de candidatos para assumirem as possíveis vagas conquistadas. E essa ordem se dará por meio de votos.

Conforme disse o Ministro Cezar Peluso por ocasião da análise da Consulta nº 1.397/DF pelo Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2007), a votação nominal é critério subordinado, derivado e acessório; desempenha apenas função ordinatória para o preenchimento dos cargos à disposição do partido.

Assim, as subespécies regulamentam como e quem será a escolha do representante, somente isso. Nesse contexto deu-se o

voto do Ministro Gilmar Mendes no citado Mandado de Segurança nº 26.602/DF, conforme o excerto:

> No sistema eleitoral adotado no Brasil, impõe-se precisar (1) o número de votos válidos, (2) o quociente eleitoral, (3) o quociente partidário, (4) a técnica de distribuição de restos ou sobras e (5) o critério a ser adotado na falta de obtenção do quociente eleitoral. Os votos válidos são os votos conferidos à legenda partidária e ao candidato. Não são computados os votos nulos e os votos em branco. O quociente eleitoral, que traduz o índice de votos a ser obtido para a distribuição das vagas, obtém-se mediante a divisão do número de votos válidos pelos lugares a preencher na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas ou nas Câmaras de Vereadores. O quociente partidário indica o número de vagas alcançado pelos partidos e é calculado pela divisão do número de votos conferidos ao partido, diretamente, ou a seus candidatos pelo quociente eleitoral, desprezando-se a fração. [...] Na verdade, embora haja participação especial do candidato na obtenção de votos com o objetivo de posicionar-se na lista dos eleitos, tem-se que a eleição proporcional se realiza em razão de votação atribuída à legenda. Ademais, como se sabe, com raras exceções, a maioria dos eleitos sequer logram obter o quociente eleitoral, dependendo a sua eleição dos votos obtidos pela agremiação.

De maneira prática e didática, Edson de Resende Castro (2014, p. 24) explica-o da seguinte forma:

> As eleições para vereador e deputados estadual e federal, todavia, são disputadas pelo dito sistema eleitoral, cuja finalidade é distribuir proporcionalmente as cadeiras do parlamento entre os diversos partidos políticos que se apresentarem à disputa e, com isso, tornar mais equilibradas as forças na casa legislativa. Percebe-se, então, que esse sistema consagra a disputa partidária e não mais a disputa entre candidatos – como no majoritário. É dizer que o sistema proporcional busca o desempenho partidário – e não o desempenho pessoal –, pois todos os votos são dados primeiramente no partido, e, às vezes, apenas no partido. Não é sem razão que os dois primeiros números com os quais o candidato se apresenta são identificadores do partido político da sua filiação, condutor da candidatura. Quando o eleitor escolhe certo candidato e digita seu número na urna eletrônica está manifestando, a um só tempo, duas vontades distintas: primeiramente, a escolha do partido e, só então, a opção por aquele candidato dentre

> os vários apresentados pela agremiação política. A totalização de votos que o sistema proporcional faz é exatamente desses dois números do partido – quando são considerados também os chamados votos unicamente de legenda, manifestados apenas ao partido – chegando-se ao desempenho partidário e, portanto, ao quociente atingido pela agremiação, que corresponde ao número de vagas a serem ocupadas no parlamento. Fácil concluir, por conseguinte, que é o partido político que conquista as vagas, ou seja, os mandatos de vereador e deputados estadual e federal. Os candidatos registrados por esse partido, então, são chamados na ordem decrescente dos votos nominais que obtiveram, ao exercício desses mandatos. Não é demais dizer, então, que os eleitos têm apenas o exercício dos mandatos, como representantes do partido que os conquistou, já que a ele filiados e por ele candidatos.

Portanto, pelo exposto, é possível concluir até este momento que a base teórica é de que o sistema proporcional citado no texto constitucional se refere ao gênero, cuja finalidade é garantir uma proporção matemática na relação de quantidade de votos e cadeiras, assim como equilibrar a disputa do pleito, dando chances maiores de a minoria ter representação no poder.

Por sua vez, o Código Eleitoral adota como espécie do gênero o sistema de listas, onde o protagonismo da disputa pelo poder consiste nos grupos – nos partidos. Aqui a essência é dizer quantas cadeiras cada partido conquistou na disputa do pleito, independentemente da fórmula matemática escolhida.

Por fim, a referida norma legal complementa a espécie sistema de lista com a subespécie lista aberta. Qualquer que fosse a subespécie preferida, a sua base teórica é somente para indicar quem serão os representantes dos partidos que conquistaram as cadeiras na disputa eleitoral. A de lista aberta diz que os representantes eleitos serão os mais preferidos dos apoiadores do partido, ou seja, aquele que obteve as maiores votações.

5 Da minirreforma eleitoral

Recentemente, foi aprovada e sancionada a Lei nº 13.165/2015, popularmente denominada *minirreforma eleitoral*. A citada norma promoveu mudanças em algumas leis eleitorais, como na Lei das Eleições (nº 9.504, de 30 de setembro de 1997), na Lei dos Partidos Políticos (nº 9.096, de 19 de setembro de 1995) e no Código Eleitoral (nº 4.737, de 15 de julho de 1965).

As mudanças que importam para este estudo se encontram nos arts. 108 e 109 do Código Eleitoral. O primeiro artigo comanda a escolha do candidato que representará o partido quando este conquistar alguma cadeira; o segundo versa a respeito da distribuição das vagas não preenchidas.

Cabe ressaltar que essas mudanças se devem à tentativa de acabar ou diminuir a figura dos *puxadores de votos*, aqueles candidatos que conseguem votos nominais numa quantidade que ultrapassa o quociente eleitoral.

O art. 108 passou a exigir que, para serem eleitos, os candidatos possuam pelo menos 10% de votos nominais em relação ao quociente eleitoral. O parágrafo único impõe que as vagas não preenchidas em decorrência da falta de candidatos com aquele percentual deverá ser distribuída conforme regra do art. 109.

Por sua vez, o art. 109 do Código Eleitoral regulamenta a distribuição das cadeiras não preenchidas com a aplicação do quociente partidário ou pela exigência da votação mínima pessoal.

O inciso I do art. 109 prevê a distribuição dos lugares não preenchidos aos partidos que apresentarem as maiores médias e possuírem concomitantemente candidatos que atendam à exigência de votação nominal mínima. De acordo com o inciso II, essa operação irá se repetir até que se preencham as cadeiras faltantes.

Conforme o inciso III, existindo ainda cadeiras livres, mas faltando a exigência de candidatos com votação nominal mínima, serão

distribuídas as cadeiras aos partidos que possuírem maior média, desconsiderando a votação nominal mínima.

O § 1º impõe a observância da ordem de votação dos candidatos para assumirem as cadeiras conquistadas pelos partidos, enquanto o § 2º restringe a participação da distribuição das cadeiras vagas aos partidos que tiverem obtido o quociente eleitoral pelo menos uma vez.

Dessa forma, é possível observar que há divergências evidentes entre as regras instituídas pela nova lei e as regras constitucionais e teóricas do sistema proporcional como um todo.

5.1 Da quantidade de votação nominal mínima

Com efeito, a exigência de votação mínima para eleger os representantes dos partidos é contraditória com a própria ideia do sistema de listas, bem como com o ordenamento jurídico.

Como visto, na espécie sistema de listas a disputa ocorre somente entre os partidos e coligações. Logo, a cadeira conquistada pertencerá ao partido e não ao candidato, independentemente de sua votação.

Isso foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do mandado de segurança já referido, assim como foi a resposta do Tribunal Superior Eleitoral à Consulta de nº 1.397, decidida e publicada em 2007. Dessa resposta, extraem-se trechos do voto do Ministro Cezar Peluso, onde ele pontua (BRASIL, 2007):

> E, neste passo, estou convencido de que, por força de imposição sistêmica do mecanismo constitucional da representação proporcional, as vagas obtidas por intermédio do quociente partidário pertencem ao partido. [...] dessa caracterização de proporcionalidade brota, como princípio, a pertinência das vagas obtidas segundo a lógica do sistema, mediante uso de quocientes eleitoral e partidário, ao partido ou coligação, e não, à pessoa que sob sua bandeira tenha concorrido e sido eleita.

Ora, se a cadeira é conquistada pela espécie de sistema proporcional adotada, não há como uma norma regulamentar de subespécie retirar esse direito adquirido pela espécie.

Cabe relembrar que a subespécie escolhida pelo nosso ordenamento é a lista aberta, onde o eleitor escolhe o melhor candidato para representar o partido. A subespécie serve somente para indicar quem representa o partido, não para limitar o acesso e retirar vagas conquistadas.

Ademais, aplica-se nessa ideia organizacional do sistema proporcional (gênero, espécie e subespécie) a supracitada lição de Bobbio (1999, p. 53-54), em que há uma hierarquia em que as normas inferiores (subespécie) devem respeitar as normas superiores em questões formais e materiais, uma vez que somente têm validade por causa dessas normas.

Além disso, devido ao fato de o sistema eleitoral proporcional de listas ser positivado e dele decorrer a disputa entre partidos, por força imperativa da lei aos eleitores, há a presunção de que o povo vota em partido, não nas pessoas dos candidatos, visto que, no referido sistema, estes não disputam cadeiras, apenas a representação do partido com seus colegas de associação.

De mais a mais, tal norma pode levar ao absurdo de um partido conseguir conquistar *n* vagas e não eleger ninguém, bem como, de fato, desconsiderar votos válidos e prejudicar os partidos que tenham alcançado quociente eleitoral e partidário, mas não conseguir a exigência da quantidade mínima de votos nominal. Vejamos.

Supondo que, em determinada circunscrição eleitoral, foram apurados 100 mil votos válidos e se disputavam 10 lugares para a Câmara dos Deputados. Logo, o quociente eleitoral é de 10 mil votos. E a votação ocorreu da seguinte maneira:

PARTIDOS	VOTOS VÁLIDOS	QUOCIENTE PARTIDÁRIO	CADEIRAS OBTIDAS
COLIGAÇÃO ABCD	27.700	2,77	2
COLIGAÇÃO FGHI	31.600	3,16	3
PARTIDO X	13.200	1,32	1
PARTIDO Y	9.500	0,95	0
PARTIDO Z	18.000	1,8	1

Imagina-se agora que, dos 31.600 votos atribuídos à Coligação FGHI, somente 600 foram votos nominais, ou seja, 31 mil votos foram dados à legenda e não indicaram nenhum candidato, o que é permitido no nosso ordenamento jurídico, conforme art. 176 do Código Eleitoral.

Essa coligação teria votos suficientes para eleger 3 representantes, mas seria frustrada, pois nenhum de seus candidatos conseguiria obter a exigência mínima de mil votos nominais, o equivalente aos 10% do quociente eleitoral (10 mil votos).

Dessa maneira, por mais improvável que seja ocorrer na prática − mas não impossível −, demonstra-se que tal norma fere os princípios constitucionais da soberania do voto, da democracia, do Estado democrático de direito, da legitimidade do pleito e fere vários direitos partidários, assim como o próprio sistema eleitoral proporcional, também previsto na Carta Magna.

5.2 Da distribuição dos lugares não preenchidos

A nova regra estipulada para a distribuição das cadeiras vagas, de certa forma, divide-se em duas etapas: a primeira privilegia somente os partidos que possuem candidatos que tenham obtido a quantidade mínima de votos nominais; a segunda se dá quando

acaba o privilégio e participam todos os partidos que atingiram o quociente eleitoral.

Ora, somente o fato dessa distribuição de vagas ser vinculada à quantidade mínima de votos nominais já a torna também incompatível com o ordenamento jurídico.

Para demonstrar como essa norma poderá favorecer determinado partido em detrimento de outros, utiliza-se o exemplo anterior, em que sobraram seis vagas, visto que nenhum candidato da Coligação FGHI conquistou a votação nominal mínima – de modo que a coligação não pode participar da primeira etapa da distribuição, já que é *conditio sine qua non* aquela exigência.

Imaginando também que somente um candidato do partido X conseguiu a votação nominal mínima, o que igualmente se aplica ao partido Z, situação em que ambos já estariam eleitos pelo fato de o partido só ter conquistado uma cadeira, esses partidos também não poderiam participar dessa primeira etapa da distribuição.

Dessa maneira, pelo partido Y não ter atingido o quociente eleitoral, somente poderá participar da primeira etapa a Coligação ABCD, que, por sorte, teve oito de seus candidatos a ultrapassar a quantidade mínima de votos exigida.

Com isso, a Coligação ABCD elegerá seis candidatos na etapa de distribuição privilegiada, somando, no total, oito cadeiras de deputados federais nessa hipotética eleição.

Ou seja: nesse novo modelo podem ocorrer distorções: um partido/coligação obtém votos suficientes para duas vagas e, dependendo da sorte, leva oito, ao passo que um partido/coligação consegue votos necessários para três cadeiras e, dependendo do azar, não elege nenhum candidato.

Fica demonstrado à evidência que, teoricamente, essa nova fórmula pode gerar enormes distorções e ferir direitos constitucionais e do próprio sistema proporcional.

6 Conclusão

Com efeito, é imprescindível lembrar que a Constituição brasileira prevê um Estado democrático de direito e que é a norma fundamental de todo o ordenamento jurídico, não podendo o Estado se distanciar dos preceitos que são impostos por ela. Qualquer violação à Carta Maior é inadmissível em um Estado democrático de direito, independentemente do fim que se queira alcançar.

Possível perceber, ao longo do presente estudo, que as novas regras dos arts. 108 e 109 do Código Eleitoral violam inúmeras normas constitucionais.

Devido ao fato de a Constituição prever o sistema eleitoral proporcional para as eleições no âmbito do Poder Legislativo, exceto ao Senado Federal – e pela votação ser nos partidos segundo a lógica deste sistema –, a norma do art. 108 acaba ofendendo a Carta Magna e o próprio sistema ao retirar as vagas conquistadas pelas agremiações se um dos seus candidatos não conseguir 10% do quociente eleitoral.

Além dessas violações, o citado artigo igualmente infringe os princípios da democracia, da soberania popular, da cidadania, do pluralismo político, da igualdade do voto, da representatividade indireta e da legitimidade das eleições, bem como fere o direito dos partidos de terem acesso ao Fundo Partidário, ao direito de antena e ao de representatividade quando disputarem vaga para a Câmara dos Deputados.

O art. 109, ao adotar a votação nominal mínima como regra para favorecimento das distribuições das cadeiras que sobraram, também viola os princípios mencionados e contrariam os princípios da igualdade entre os partidos políticos que alcançam o mínimo de representatividade política e o sistema eleitoral proporcional.

Portanto, chega-se à conclusão de que as referidas mudanças no Código Eleitoral devem ser expurgadas do ordenamento jurídico por serem incompatíveis com as normas constitucionais e com todos

os princípios que a fundamentam. Se o Legislativo entende que é necessária uma reforma político-eleitoral para o futuro do país, que o faça de forma coerente com o ordenamento jurídico e, se preciso for, que se mudem as normas fundamentais para conformidade de suas ideias.

Referências

ARAS, Augusto. *Fidelidade e ditadura (intra) partidária*. Bauru, SP: Edipro, 2011.

BOBBIO, Noberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Trad. Maria Celeste C. J. Santos. 10. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasilia, 1999.

BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 5 maio 2016.

_____. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. *Código eleitoral*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm> Acesso em: 5 maio 2016.

_____. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. *Lei dos partidos políticos*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm> Acesso em: 5 maio 2016.

_____. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. *Altera as leis [...] e incentivar a participação feminina*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm> Acesso em: 5 maio 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 26.602/DF*. Relator: GRAU, Eros. Julgado em 04-10-2007, publicado no DJe de 17-10-2008, ementário nº 2337-2. Disponível em: <redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=555539> Acesso em: 5 maio 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 1.398*. Relator: ROCHA, Cesar Asfor. Julgado em 27-03-2007. Resolução nº 22.526. Disponível em: <inter03.tse.jus.br/InteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=1398&processoClasse=CTA&decisaoData=20070327&decisaoNumero=22526&protocolo=29782007&noCache=0.7206847153138369> Acesso em: 5 maio 2016.

CASTRO, Edson de Resende. *Curso de direito eleitoral*. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. *Controle de constitucionalidade teoria e prática*. 4. ed. rev. atual. ampl. Bahia: Jus Podivm, 2010.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 11. ed. rev. atual. e amp., São Paulo: Atlas, 2015.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitutucional*. 7. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2007.

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

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

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

ESTUDOS ELEITORAIS

A LEI COMPLEMENTAR Nº 135/2010 (LEI DA FICHA LIMPA), SEUS ASPECTOS CONTROVERTIDOS E SUAS REPERCUSSÕES SEIS ANOS APÓS SUA PUBLICAÇÃO

BÁRBARA MARIANNA DE MENDONÇA ARAÚJO BERTOTTI

A LEI COMPLEMENTAR Nº 135/2010 (LEI DA FICHA LIMPA), SEUS ASPECTOS CONTROVERTIDOS E SUAS REPERCUSSÕES SEIS ANOS APÓS SUA PUBLICAÇÃO[1]

THE COMPLEMENTARY LAW Nº 135/2010, ("CLEAN RECORD" LAW), ITS CONTROVERSIAL ASPECTS AND REPERCUSSIONS SIX YEARS AFTER PUBLICATION

BÁRBARA MARIANNA DE MENDONÇA ARAÚJO BERTOTTI[2]

RESUMO

A Lei Complementar nº 135, conhecida como Lei da Ficha Limpa, ingressou no cenário político em 2010, alterando a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, estabelecendo novos casos de inelegibilidades e prazos de cessação, bem como outras providências. Este artigo tem por objetivo analisar a lei em face dos direitos fundamentais à elegibilidade e à presunção da inocência e dos princípios constitucionais da irretroatividade e da anterioridade eleitoral, concluindo que a Lei da Ficha Limpa, em busca da moralização da vida pública, trouxe consigo uma série de vícios. Por conseguinte, seis anos após sua publicação, ainda gera controvérsias.

Palavras-chave: Direitos Políticos. Inelegibilidades. Lei da Ficha Limpa. Princípio da anterioridade eleitoral. Presunção de inocência. Irretroatividade.

[1] Artigo recebido em 21 de agosto de 2016 e aprovado para publicação em 18 de janeiro de 2017.

[2] Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Pós-graduanda em Direito Público pela Escola da Magistratura Federal do Paraná. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Pesquisadora do Núcleo de Investigações Constitucionais em Teorias da Justiça, Democracia e Intervenção, do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Conciliadora voluntária no Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania na Subseção Judiciária de Curitiba.

ABSTRACT

The Complementary Law No. 135/2010, known as the "Clean Record" Law, joined in the political scene in 2010, changing the Complementary Law No. 64 of May 18, 1990, establishing new cases of ineligibility and expiration periods, as well as other providences. This article aims to analyze the law in the light of the fundamental rights to the eligibility and to the assumption of innocence; and constitutional principles of non-retroactivity and electoral anteriority, concluding that the "Clean Record" Law, in search of the moralization of public life, has brought a large number of vices. Therefore, six years after its publication, still generates controversy.

Keywords: Political Rights. Ineligibility. "Clean Record" Law. Principle of prior election. Presumption of innocence. Non-Retroactivity.

1 Introdução

Os direitos políticos são fundamentais e, portanto, possuem proteção constitucional, que atinge não apenas o direito de sufrágio, mas, de igual forma, o direito político passivo. Nesse aspecto, a elegibilidade, como direito fundamental, possui suas condições e restrições fundamentadas na Constituição.

No Brasil, as regras eleitorais são modificadas constantemente. Após a promulgação da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), que pretendia superar as *leis do ano* e a sucessão casuística na legislação eleitoral, surgiram outras para alterar o processo eleitoral: as leis nº 9.840, de 28 de setembro de 1999[3], nº 10.408, de 10 de janeiro de 2002, nº 10.740, de 1º de outubro de 2003, nº 11.300, de 10 de maio de 2006, nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, nº 12.875, de 30 de outubro de 2013, nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013, nº 12.976, de 19 de maio de 2014 e nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (conhecida por Reforma Eleitoral), que por vezes desrespeitaram o princípio da anterioridade eleitoral. Com essa atuação, inserem-se na dinâmica do processo eleitoral institutos e categorias que não se coadunam com as garantias constitucionais e com o Estado democrático de direito. Insere-se nesse contexto o Tribunal Superior Eleitoral, com ofensa ao princípio da legalidade específica em matéria eleitoral, inovando com a edição de resoluções e, portanto, desrespeitando a reserva de lei do parlamento.

Vale ressaltar que o Direito Eleitoral é responsável pela qualidade formal da democracia, regulando o método democrático de legitimação do poder político (CLÈVE, 2014, p. 210-211), e, assim como outros ramos do Direito, encontra na Constituição seus princípios estruturantes, embora implícitos (SALGADO, 2010, p. 28).[4] Quanto mais bem elaborado o Direito Eleitoral e suas instituições,

[3] Essa lei trouxe para a Lei das Eleições a figura da captação ilícita de sufrágio, com descrição similar ao crime de corrupção previsto no art. 299 do Código Eleitoral, evitando a necessidade de trânsito em julgado para a cassação do registro ou do mandato.

[4] Eneida Desiree Salgado apresenta cinco princípios constitucionais estruturantes: o princípio da autenticidade eleitoral, o princípio da liberdade para o exercício do mandato, o princípio da necessária participação das minorias, o princípio da máxima igualdade na disputa eleitoral e o princípio da legalidade específica em matéria eleitoral.

mais estreita será a distância entre o poder instituído e os cidadãos. Caso este ramo do Direito falhe, enfraquecem-se os canais de comunicação entre a ação do Estado e a vontade popular, surgindo as *crises políticas*.

A edição da Lei Complementar nº 135, em 4 de junho de 2010, conhecida como a Lei da Ficha Limpa modificou, e muito, o sistema jurídico das inelegibilidades, aumentando o prazo de hipóteses de inelegibilidades já previstas anteriormente e incluindo novos casos. Essa lei, que pretensamente busca a moralização da vida pública, veio atender ao dispositivo constitucional do art. 14, § 9º, modificado pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4/1994, após a promulgação da Lei Complementar nº 64/1990 (Lei de Inelegibilidades).

Em 2012, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade da lei, desafiando os fundamentos do Estado democrático de direito e contrariando os princípios da legalidade, da irretroatividade de restrições aos direitos fundamentais, da proteção e da confiança.

Desde então, movimentos contrários têm surgido. Além de inúmeros recursos interpostos, entre eles o Recurso Extraordinário nº 929.670/DF, de repercussão geral reconhecida, que discute a aplicação retroativa de prazo de inelegibilidade previsto na lei, em novembro de 2015, o ex-prefeito de um município no interior de Santa Catarina apresentou reclamação contra a norma na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, ligada à Organização dos Estados Americanos (OEA). Recentemente, o Ministro do STF Luís Roberto Barroso concedeu liminar reconhecendo a quitação eleitoral de um político sul-mato-grossense, responsabilizado por abuso de poder político durante a campanha de 2008, decisão que gerou polêmica. Com isso, percebe-se que, seis anos após sua publicação, a Lei da Ficha Limpa ainda gera controvérsias.

2 Histórico da Lei Complementar nº 135/2010

Embora se diga que a origem da Lei Complementar nº 135/2010 se deu por uma campanha lançada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), com a colheita de 1,6 milhões de assinaturas, atendendo, assim, aos requisitos de um projeto de lei de iniciativa popular (PINTO; PETERSEN, 2014, p. 1-3), sabe-se que o pontapé legislativo da Lei da Ficha Limpa se encontra no Poder Executivo e no seu Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 168/1993, muito embora tenha havido de fato influência da sociedade civil organizada (SALGADO; ARAUJO, 2013, p. 121-148). Esse projeto de lei complementar, em suas disposições, retirava a exigência do trânsito em julgado das decisões em representações por abuso de poder julgadas pela Justiça Eleitoral, das decisões condenatórias nos delitos originalmente previstos na Lei Complementar nº 64/1990 e das decisões por abuso de poder contra agentes públicos. Buscou-se, com isso, uma posição intermediária, visto que a disposição original da Lei Complementar nº 5, de 29 de abril de 1970[5] ensejava a inelegibilidade do cidadão ímprobo com a mera denúncia recebida.

Em 6 de abril de 2000, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) manifestou-se ao analisar o PLP nº 168/1993 e, apenso a este, o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados (PLC) nº 22/1999, de autoria do deputado Edinho Araújo e que buscava afastar a inelegibilidade em face de condenação que não ultrapassasse pena de multa, haja vista a não gravidade dos delitos nesses casos. O relator, deputado Jaime Martins, aprovou ambas as proposições e em seu voto afirmou não vislumbrar inconstitucionalidade nem injuricidade, salientando que a nova redação proposta aperfeiçoava a legislação infraconstitucional sobre inelegibilidades[6]. Não obstante, sustentou que se fazia necessário estabelecer prazo mais amplo que os três anos seguintes à eleição para a qual o indivíduo concorre, ou após o cumprimento da pena ou, ainda, ao término de seu mandato. Foi então apresentado um

[5] Lei Complementar de Inelegibilidades editada após o AI-5 e anterior à Lei Complementar nº 64/1990.

[6] BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 168/1993 (Apenso: PLC nº 22/99). Dá nova redação às alíneas *d*, *e* e *h* do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21571>. Acesso em: 9 ago. 2016.

substitutivo que ampliava para oito anos o prazo de inelegibilidade nas hipóteses previstas pelo projeto. Este, reapresentado dia 29 de agosto de 2001, foi por unanimidade aprovado em 14 de novembro do mesmo ano, ficando pronto para a ordem do dia.

O processo legislativo ficou parado por sete anos e três meses, havendo apresentação de requerimentos para tramitação conjunta com outros nove projetos, dos quais seis foram anexados.

O primeiro apensado foi o PLP nº 446/2009, em 19 de fevereiro de 2009. Apresentado pelo Poder Executivo, pretendia tornar inelegível o candidato que houvesse sofrido condenação por decisão tomada por órgão colegiado ou em decisão de primeira instância, por crime eleitoral ou por um rol de delitos, que incluía abuso de poder econômico ou político, e por vários outros crimes.[7]

Na sequência, foram os outros cinco : em 3 de junho, o PLP nº 487/2009, do deputado Reginaldo Lopes, que previa a necessidade de trânsito em julgado ou de decisão por órgão colegiado para tornar o indivíduo inelegível[8]; em 19 de agosto, o PLP nº 499/2009, de autoria do deputado Nelson Goetten, que pretendia agregar um artigo à Lei Complementar nº 64/1990, no qual o período a ser observado para análise e aferição das hipóteses de inelegibilidade decorrente de vida pregressa do candidato seria de quatro anos anteriores à data final prevista para o registro da candidatura e no qual acarretariam inelegibilidade: condenação por crime doloso, demissão do serviço público em decorrência de apuração em processo administrativo disciplinar que constatasse a prática de crime contra a administração pública, ato de improbidade administrativa, aplicação irregular de dinheiro público, lesão aos cofres públicos, dilapidação do patrimônio nacional, corrupção e acusação em pelo menos quatro ações penais decorrentes de denúncias recebidas pelo juiz criminal e que versassem

[7] BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 446/2009. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição, casos de inelegibilidade, alterando a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E6ECB82B4780DE7979CD3A8370E36009.proposicoesWeb1?codteor=632485&filename=PLP+446/2009>. Acesso em: 9 ago. 2016.

[8] BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 487, de 2009. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para dispor sobre casos de inelegibilidade. Disponível em: < http://www.camara.gov.br/sileg/integras/659688.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2016.

sobre crimes dolosos[9]; em 5 de outubro, o PLP nº 518/2009, com o texto apresentado pelo MCCE, que aumentava para oito anos o período de inelegibilidade e suspendia a exigência do trânsito em julgado nos casos em que a representação fosse julgada procedente pela Justiça Eleitoral;[10] em 8 de outubro, o PLP nº 519/2009, de autoria do deputado Marcelo Itagiba, com a finalidade de tornar inelegíveis os condenados criminalmente em primeira instância, desde a data da condenação até a publicação do trânsito em julgado de decisão absolvitória, que tivessem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente[11] e pela prática de crimes: contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro; eleitoral; doloso contra a vida; de tráfico de entorpecentes; de formação de quadrilha; de tortura; de terrorismo; e os definidos como crimes hediondos; por fim, em 5 de janeiro de 2010, o PLP nº 544/2009, do deputado Antonio Roberto, que acrescentava aos casos de inelegibilidade a prática de crimes contra o meio ambiente e previa inelegibilidade por mais três anos para além do cumprimento da pena.[12]

Em 7 de abril de 2010, foram apresentadas, no Plenário da Câmara, as Emendas de Plenário de nº 1 a 28[13], que no dia seguiram para a

[9] BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 499/2009. Acrescenta dispositivo à Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para estabelecer hipóteses de inelegibilidade considerada a vida pregressa do candidato, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=678656&filename=Tramitacao-PLP+499/2009>. Acesso em: 9 ago. 2016.

[10] BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 518/2009. Altera a Lei Complementar nº 64/1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=700585&filename=PLP+518/2009>. Acesso em: 9 ago. 2016.

[11] BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 519/2009. Dá nova redação às alíneas *e* e *g* e acrescenta alíneas ao inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=697294&filename=PLP+519/2009>. Acesso em: 9 ago. 2016.

[12] BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 544/2009. Altera a redação do art. 1º, inciso I, alínea *e* da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei de Inelegibilidades). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=723866&filename=PLP+544/2009>. Acesso em: 9 ago. 2016.

[13] A Emenda de Plenário nº 1, de autoria do deputado Fernando Ferro, dava ao relator a prerrogativa de atribuir efeito suspensivo a recurso contra decisão capaz de gerar

CCJC. Em 4 de maio do mesmo ano, o relator, deputado José Eduardo Cardozo (PT/SP), proferiu parecer favorável à constitucionalidade, à juridicidade e à técnica legislativa das emendas de plenário e, no mérito, pela aprovação das de nº 1, 6, 7, 8 e 21, pela aprovação parcial da de nº 2, na forma da subemenda substitutiva global apresentada, e pela rejeição das de nº 3, 4, 5, 9 a 20 e 22 a 28. No mesmo dia, José Eduardo Cardozo apresentou uma subemenda global do projeto, que previa modificações procedimentais, além de incluir, nos crimes que impõem inelegibilidade de oito anos para além do cumprimento da pena, o abuso de autoridade quando houvesse condenação à perda do cargo ou inabilitação para o exercício da função pública. A subemenda exigia também ato doloso de improbidade administrativa para a inelegibilidade por rejeição de contas e restringia a inelegibilidade por conduta vedada aos casos que implicariam a cassação do registro ou do diploma. Além disso, impunha a exclusão do exercício da profissão por decisão sancionatória de órgão profissional competente em decorrência de infração ético-profissional, salvo se o ato houvesse sido anulado ou suspenso pelo Judiciário, para o qual impunha inelegibilidade (SALGADO; ARAUJO, 2013, p. 121-148).

Em 13 de maio de 2010, o projeto chegou ao Senado e, em 19 de maio, o Senador Demóstenes Torres, designado relator, apresentou

inelegibilidade, sempre que houvesse fundados indícios para o acolhimento da pretensão recursal. A nº 2, do deputado Nelson Marchezelli, oferecia substitutivo global ao projeto, introduzindo inúmeras modificações em todo o seu texto, destacando-se a redução do prazo de inelegibilidade para cinco anos. As de nº 3, 4 e 5, do deputado Lincoln Portela suprimiam, respectivamente, a alínea *f* do art. 1º do PLP nº 518/2009 e davam redação nova às alíneas *d* e *e* do art. 1º do mesmo PLP. As de nº 6, 7 e 8, do deputado Flavio Dino, tornavam inelegíveis as pessoas físicas e dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais ilegais, bem como os magistrados e membros do Ministério Público aposentados compulsoriamente que tivessem perdido o cargo por sentença ou pedido aposentadoria na pendência de processo administrativo disciplinar. As de nº 9 e 10, do deputado Ernandes Amorim, exigiam o trânsito em julgado de sentença judicial condenatória, respeitada a presunção de inocência, e estabeleciam novas hipóteses para caracterização de inelegibilidade. A nº 11, do deputado Luiz Carlos Busato, oferecia substitutivo global ao projeto, introduzindo inúmeras modificações em todo o seu texto, destacando-se a redução do prazo de inelegibilidade para cinco anos. As de nº 12 a 20, do deputado João Pizzilatti, davam nova redação a diversos incisos do projeto e fizeram incluir novas alíneas, alterando prazos e criando outras hipóteses de inelegibilidade. A de nº 21, do deputado Índio da Costa, coincidiu com o substitutivo aprovado pelo grupo de trabalho *Ficha Limpa*. As de nº 22 a 27, do deputado José Carlos Aleluia, davam nova redação a diversos incisos do projeto e fizeram incluir novas alíneas, alterando prazos e criando outras hipóteses de inelegibilidade. Por último, a nº 28, da deputada Sandra Rosado, dispunha sobre a cláusula de vigência, determinando que a lei projetada não se aplicaria a fatos ocorridos anteriormente a sua publicação.

relatório pela aprovação na CCJC.[14] O senador Romero Jucá apresentou nove emendas, que foram rejeitadas, dentre as quais se destacam: contra a substituição da *potencialidade do ato* pela *gravidade das circunstâncias*; pela definição mais precisa do termo *órgão colegiado* em vários incisos; pela exigência do duplo grau de jurisdição; e contra a subjetividade da expressão *manifestamente protelatórios*. A única emenda aceita foi a de Francisco Dornelles, a qual alterava os tempos verbais das alíneas *h, j, m*, *o* e *q*, substituindo os termos "os que tenham sido", para "os que forem", visando evitar incongruências com os outros dispositivos (SALGADO, 2012, p. 203).

Alguns dias depois, o deputado federal Luiz Albuquerque Couto (PT/PB) apresentou requerimento à Câmara dos Deputados em que alegava que, votado no Plenário da Câmara, o projeto seguiu para o Senado Federal, que fez alterações substanciais não apenas de redação, mas de mérito.[15] Com base nisso, invocou o art. 65 da Constituição Federal[16] e solicitou retorno do projeto à casa iniciadora. No mesmo sentido, o deputado federal Paes de Lira (PTC/SP) também apresentou requerimento. Em resposta, a Câmara afirmou que não cabia à Presidência da Câmara questionar ou discutir as preferências redacionais do Senado Federal.[17]

Levado ao Plenário, o texto foi votado e aprovado no mesmo dia, sem voto contrário ao projeto e seis contrários à emenda de redação. O Presidente, Luís Inácio Lula da Silva, o sancionou em 4 de junho de 2010, consubstanciando-se na Lei Complementar nº 135, entrando em vigor em 7 de junho, data da sua publicação, e alterando a Lei Complementar nº 64/1990 (Lei de Inelegibilidades).

---

[14] Ressalta-se que o senador, em 2012, teve seu mandato cassado pelo Plenário do Senado, tornando-se inelegível, em virtude da lei por ele aprovada na CCJC.

[15] Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=773377&filename=Tramitacao-REQ+6941/2010+%3D%3E+PLP+168/1993>. Acesso em: 9 ago. 2016.

[16] Art. 65 da CF: "O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar. Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora".

[17] Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_imp;jsessionid=40E2E3E93BFF02B5524CBFCF242AF2A7.node1?idProposicao=478790&ord=1&tp=completa>. Acesso em: 9 ago. 2016.

Importante lembrar que, anteriormente a esse movimento, foi protocolada no Supremo Tribunal Federal (STF), em 26 de junho de 2008, pela Associação dos Magistrados Brasileiros, a Arguição de Descumprimento a Preceito Fundamental (ADPF) nº 144 contra a Resolução-TSE nº 22.842, de 10 de junho de 2008.[18] O objetivo era a autoaplicabilidade da norma do § 9º do art. 14 da Constituição Federal, bem como a revogação de parte das alíneas *d*, *e*, *g* e *h* do inciso I do art. 1º e do art. 15 da Lei de Inelegibilidades, por contrariarem os preceitos fundamentais da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato eletivo.

Verificou-se a inexistência de controvérsia relevante sobre o tema, tendo em vista a edição da Súmula nº 13 pelo TSE, qual seja: "Não é autoaplicável o § 9º do art. 14 da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional de Revisão nº 4/94". Em 6 de agosto de 2008, o STF, em julgamento, decidiu que a exigência de vida pregressa não poderia sobrepor-se à garantia da presunção da inocência até o trânsito em julgado da decisão penal condenatória.

Em 30 de março de 2011, a Confederação Nacional das Profissões Liberais propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.578, questionando a inelegibilidade referida no art. 1º, inciso I, alínea *m*, da Lei da Ficha Limpa, segundo o qual os excluídos do exercício da profissão em decorrência de infração ético-profissional se tornavam inelegíveis por oito anos. Alegou-se que o dispositivo legal estaria carregado de inconstitucionalidade formal, pois conferia aos conselhos profissionais competência em matéria eleitoral ao admitir que a violação a regimentos internos elaborados por esses conselhos pudesse ocasionar a imposição de sanções de cunho eleitoral. Alegou-se, ainda, a inconstitucionalidade material, traduzida em violação do princípio da razoabilidade, ao equiparar decisões administrativas de conselhos profissionais a decisões colegiadas do Poder Judiciário para fins de imposição de inelegibilidades.

O Partido Popular Socialista (PPS) e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por sua vez, apresentaram as ações declaratórias de constitucionalidade (ADC) nº 29 e nº 30,

[18] A Resolução-TSE nº 22.842/2008 dispõe que o registro da candidatura somente poderá ser negado se houver condenação definitiva em processo judicial.

respectivamente, com o intuito de aplicar o diploma normativo a fatos passados. Para o PPS, a retroatividade não ofenderia a Constituição, já que inelegibilidade não seria pena, mas mera restrição aos *ius honorum*. Além disso, requereu a declaração de constitucionalidade das alíneas que dispensam o trânsito em julgado para a imposição da inelegibilidade. Para o Conselho Federal da OAB, a previsão constitucional de inelegibilidades que levem em conta a vida pregressa do candidato justificaria a retroatividade da Lei Complementar nº 135/2010, não ofendendo, portanto, a razoabilidade, a proporcionalidade, o princípio da irretroatividade da lei penal e o princípio da segurança jurídica.

Em 16 de fevereiro de 2012, em julgamento conjunto das três ações, a Procuradoria-Geral da República emitiu parecer pelo conhecimento das ações e pela procedência dos pedidos formulados na ADC nº 29 e na nº 30, bem como pela improcedência do pedido na ADI nº 4.578, com a declaração da constitucionalidade da Lei Complementar nº 135/2010 em sua integralidade. Em todas elas, o relator, Ministro Luiz Fux, adotou o *rito abreviado* do art. 12, da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999[19], de forma que o Tribunal se pronunciasse direto em caráter definitivo sobre a lei.

Apesar de a lei ter sido considerada constitucional, o ex-prefeito do Município de Campo Erê/SC, Odilson Vicente de Lima, apresentou reclamação contra a norma na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, ligada à OEA, por ter sido violado seu direito fundamental à elegibilidade e pela aplicação retroativa da lei, contrariando o art. 9º do Pacto de São José da Costa Rica[20], do qual o Brasil é signatário. O ex-prefeito teve todos os votos anulados porque, em 2004, foi condenado à prisão pelo Tribunal de Justiça de Santa

[19] "Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação."

[20] "Art. 9º Ninguém pode ser condenado por ações ou omissões que, no momento em que forem cometidas, não sejam delituosas, de acordo com o direito aplicável. Tampouco se pode impor pena mais grave que a aplicável no momento da perpetração do delito. Se depois da perpetração do delito a lei dispuser a imposição de pena mais leve, o delinquente será por isso beneficiado."

Catarina, por desvio de bens da prefeitura. Salienta-se que contra tal decisão ainda há recursos pendentes (LUCHETE, 2015).

Ainda, em sede de repercussão geral, aguarda-se o julgamento do Recurso Extraordinário nº 929.670, que trata da possibilidade de aplicação do prazo de oito anos de inelegibilidade introduzido pela Lei Complementar nº 135/2010 às condenações anteriores por abuso de poder com trânsito em julgado, nas quais o prazo de três anos previsto na redação anterior da Lei Complementar nº 64/1990 já tenha sido cumprido. O julgamento foi iniciado pelo Plenário e suspenso por pedido de vista do Ministro Luiz Fux. Até o momento, os Ministros Ricardo Lewandowski (relator) e Gilmar Mendes votaram pela inaplicabilidade do novo prazo nessas hipóteses. Vale ressaltar que essa questão possui diferentes tratamentos a depender do ano eleitoral em comento.

Nas eleições de 2010, o TSE reconheceu que a coisa julgada não foi afetada pelo novo prazo legal, enquanto o STF entendeu que a lei não era aplicável àquelas eleições. Nas eleições de 2012, o TSE aplicou integralmente o precedente da ADI nº 4.578 e das ADC nº 29 e 30. Já o STF adotou postura diversa, rejeitando todos os pleitos até então julgados e, no que se refere ao último ano do mandato, avalia reconsiderar a questão. Nas eleições de 2014, o TSE recuperou posicionamento anterior à decisão do STF na ADI/ADC. Em relação ao STF, não há pronunciamentos em face do reconhecimento da repercussão geral.[21]

Mas não para por aí. Recentemente, o Ministro Luís Roberto Barroso, em decisão monocrática, indeferiu liminar (RCL nº 24.224) do procurador-geral da República, Rodrigo Janot, tentando suspender os efeitos da decisão do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul, de quitação eleitoral do político sul-mato-grossense Nelson Cintra Ribeiro, embora este tenha sido julgado e responsabilizado por abuso de poder político durante a campanha de 2008. Para o ministro, não há certeza se a questão tratada nesse caso foi pontualmente enfrentada pelo Plenário nos julgamentos das ADC nº 29 e nº 30 e da ADI nº 4.578.[22] O procurador-geral da República

[21] BASTOS JUNIOR, Luiz Magno. *O STF flexibilizou a Lei da Ficha Limpa?* Jota, 22 de julho de 2016. Disponível em: <http://jota.uol.com.br/e-leitor-o-stf-flexibilizou-lei-da-ficha-limpa>. Acesso em: 21 ago. 2016.

[22] No entanto, tal afirmação parece equivocada. Inclusive, a questão foi alvo de específica objeção por parte do Ministro Dias Toffoli, proposta que foi expressamente rechaçada pela maioria da Corte.

defendeu que o reconhecimento de quitação eleitoral afronta teses do próprio Tribunal, que teria concordado com a aplicação da Lei da Ficha Limpa a fatos anteriores a sua vigência.[23]

Por fim, o STF, em 10 de agosto de /2016, em julgamento conjunto de 2 recursos extraordinários (RE nº 848.826 e nº 729.744[24]), entendeu que é exclusividade da Câmara Municipal a competência para julgar as contas de governo e da gestão de prefeitos.[25] De acordo com a deliberação do Plenário, cabe aos tribunais de contas apenas auxiliar o Poder Legislativo municipal, emitindo parecer prévio e opinativo, mas que poderá ser derrubado por decisão de dois terços dos vereadores (art. 31, § 2º, CF). No primeiro recurso, o então presidente do STF, Ricardo Lewandowski, enfatizou que, pela Constituição, a atribuição para julgar as contas do chefe do Executivo municipal é dos vereadores, já que são eles os representantes dos cidadãos. No julgamento do segundo recurso, o relator, Gilmar Mendes, decidiu ainda que, nos casos de omissão da Câmara Municipal, o parecer emitido pelo tribunal de contas em questão não poderá ser utilizado para gerar a inelegibilidade do político nos próximos pleitos eleitorais.[26]

---

[23] *Mantida decisão que afastou prazo de inelegibilidade a caso anterior à Lei da Ficha Limpa*. Notícias STF, 13 de julho de 2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=320824&caixaBusca=N)>. Acesso em: 14 ago. 2016.

[24] O primeiro questiona acórdão do Tribunal Superior Eleitoral que indeferiu o registro da candidatura de José Rocha Neto para o cargo de deputado estadual pelo Ceará nas eleições de 2014, em razão da rejeição, pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado, das contas que prestou quando era prefeito do Município de Horizonte (CE). No segundo, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, o Ministério Público Eleitoral contesta decisão do TSE que deferiu o registro de candidatura de Jordão Viana Teixeira a prefeito de Bugre (MG), sob o entendimento de que a desaprovação, pelo Tribunal de Contas do Estado, das contas relativas ao exercício de 2001 não configura a inelegibilidade referida no art. 1º, inciso I, alínea *g*, da Lei Complementar nº 64/1990 (com redação dada pela Lei da Ficha Limpa), em razão de ausência de decisão proferida pelo órgão competente, ou seja, a Câmara Municipal.

[25] Nesse âmbito, enfatiza Marilda de Paula Silveira que "na cadeia de fases que tem levado à incidência da inelegibilidade por rejeição de contas há uma falha gravíssima no respeito ao contraditório. Mesmo reconhecendo-se a competência dos Tribunais de Contas, do Poder Legislativo ou da Justiça Eleitoral para analisar os fatos que teriam levado à rejeição de contas, sob a perspectiva da presença de *"irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa"*, aquele que terá sua elegibilidade limitada precisa poder se defender disso. Seja no âmbito do próprio órgão competente para julgar as suas contas, seja, pelo menos, no âmbito do registro eleitoral". SILVEIRA, Marilda de Paula. *STF decide quem julga as contas, mas e a inelegibilidade?* Os Constitucionalistas, 8 de agosto de 2016. Disponível em: <http://www.osconstitucionalistas.com.br/stf-decide-quem-julga-as-contas-mas-e-a-inelegibilidade>. Acesso em: 21 ago. 2016.

[26] Iniciado julgamento sobre competência para julgar contas de prefeito. Notícias STF, 5 de agosto de 2016. Disponível em: < http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=322341)>. Acesso em: 14 ago. 2016.

3 A Lei da Ficha Limpa e a ofensa aos direitos fundamentais à elegibilidade e à presunção da inocência

Para compreender as possíveis restrições a direitos fundamentais, faz-se necessária a distinção de suas dimensões objetiva e subjetiva. Esta garante a seus titulares formas de tutela que lhes permitem exigir juridicamente ao Estado o cumprimento dos deveres a ele impostos pela norma de direito fundamental. Trata-se, pois, de garantia subjetiva de direito fundamental. Para além dessa dimensão, "os direitos fundamentais constituem, no seu conjunto, um sistema ou ordem objectiva de valores que legitima a ordem jurídico-constitucional do Estado, que condiciona constitutivamente toda a atuação dos poderes constituídos e que irradia uma força expansiva a todos os ramos do Direito" (NOVAIS, 2003, p. 57-58).

Com relação às normas de direitos fundamentais, é possível retirar delas conteúdos jurídicos fundamentais que reclamam validade universal, independentemente da relação Estado-indivíduo, dando autonomia à dimensão objetiva. Essas normas, além de atribuírem direitos subjetivos, também constituem normas negativas de competência do Estado, pois proíbem sua intervenção, admitindo-a apenas sob certas condições (NOVAIS, 2003, p. 70-72).

Dimitri Dimoulis (2009) apresenta quatro aspectos pertencentes à dimensão objetiva dos direitos fundamentais. Tais aspectos apresentam, objetivamente, o caráter de normas de competência negativa. Com relação ao primeiro, o que é outorgado ao indivíduo, no sentido de liberdade para ação e de livre arbítrio, é objetivamente retirado do Estado. Quanto ao segundo, os direitos fundamentais funcionam como critério de interpretação e configuração do direito infraconstitucional, ou seja, as autoridades estatais devem interpretar e aplicar todo o direito infraconstitucional em consonância com os direitos constitucionais. Em relação ao terceiro, a dimensão objetiva permite limitar os direitos fundamentais quando isso estiver no interesse de seus titulares. Nesse aspecto, o Estado assumiria uma postura paternalista. Por último, como um desdobramento

da doutrina alemã, tem-se o dever estatal de tutela dos direitos fundamentais (DIMOULIS; MARTINS, 2009, p. 111-113).

Sobre a restringibilidade dos direitos fundamentais e seus respectivos limites, vale expor a distinção entre a *teoria interna* e a *teoria externa* dos limites aos direitos fundamentais. Segundo a primeira teoria, um direito fundamental já nasce com seu conteúdo determinado e seus limites. Sendo assim, o direito já possui o seu alcance definido de antemão, de tal maneira que sua restrição se revela desnecessária e até mesmo ilógica. Já a *teoria externa* distingue os direitos fundamentais das restrições a ele impostas. Há, então, uma distinção entre a posição *prima facie* e a posição definitiva, a primeira correspondendo ao direito antes de sua limitação e a segunda equivalendo ao direito já limitado. Assim, essas limitações impostas deverão observar outros limites, que têm sido designados como *limites dos limites* (SARLET, 2012, p. 396-399).

Jorge Reis Novais (2003, p.157) define os limites a direitos fundamentais como ações ou omissões dos poderes públicos ou de particulares que dificultem, reduzam ou eliminem o acesso ao bem jurídico protegido, afetando o seu exercício e/ou diminuindo deveres estatais de garantia e promoção que resultem dos direitos fundamentais.

Com relação às espécies de limitações, há as diretas, que consistem em mandados ou proibições dirigidas aos cidadãos; as indiretas, que são as autorizações constitucionais que fundamentam a possibilidade de o legislador restringir tais direitos (reserva legal); e há ainda a possibilidade de se estabelecer restrições por força de colisões entre direitos fundamentais (CLÈVE; FREIRE, 2002, p. 30-32).[27] Contudo, nos três casos exige-se um fundamento constitucional, direta ou indiretamente. É relevante aqui distinguir a reserva legal simples da qualificada. Enquanto a primeira autoriza o

[27] Para Clèmerson Clève, os conflitos no âmbito dos direitos fundamentais se apresentam sob as modalidades de: concorrência de direitos fundamentais, colisão de direitos fundamentais em sentido estrito e colisão de direitos fundamentais em sentido amplo. Em sentido estrito, a colisão entre direitos fundamentais opera a partir do momento em que o exercício ou realização de um direito fundamental de um titular irradia efeitos negativos sobre direitos fundamentais de outros titulares de direitos fundamentais coincidentes ou díspares. Em sentido amplo afirma-se quando estão em conflito direitos individuais fundamentais e bens coletivos constitucionalmente protegidos.

legislador a intervir no âmbito de proteção de um direito fundamental sem estabelecer pressupostos e/ou objetivos específicos a serem observados, a segunda estabelece tais pressupostos e/ou objetivos, exigindo para tanto lei complementar.

A elegibilidade se configura como um direito político fundamental e, como tal, é passível de restrição. Luís Gustavo Motta afirma que tais restrições devem possuir limites rígidos, além de ter que atender a regras determinadas para serem consideradas legítimas, quais sejam: sempre servirem a um fim constitucional; estarem previstas expressamente pela Constituição Federal ou por lei infraconstitucional, sempre que autorizadas por Carta Magna (reserva legal); no caso de não encontrarem previsão expressa, mostrarem-se indispensáveis para a manutenção de outro direito fundamental, em situação de conflito; observarem, em sua previsão e aplicação, o princípio da proporcionalidade, considerado em seus três subprincípios (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito); e respeitarem e garantirem a integridade do núcleo essencial do direito – o chamado limite dos limites (SILVA, 2011, p. 69).

Jorge Miranda (2003, p. 63) assevera que as restrições a um direito fundamental devem observar o caráter restritivo nos seguintes aspectos: garantia do conteúdo essencial, reserva de lei, não retroatividade e princípio da proporcionalidade. Afirma ainda que essas restrições devem limitar-se ao necessário para proteger outros direitos e interesses constitucionalmente protegidos: liberdade de escolha pelos eleitores, isenção e independência no exercício do cargo, princípio da renovação dos titulares e preservação das instituições essenciais da soberania.

A Lei da Ficha Limpa, com a intenção de atender ao dispositivo constitucional constante no § 9º do art. 14, modificado pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4/1994 após a promulgação da Lei de Inelegibilidades, aplicou restrições severas aos direitos políticos, em prol da "probidade administrativa, da moralidade para exercício de mandato e da normalidade e legitimidade das eleições". A Constituição Federal admite moralidade objetiva, não sendo permitida sua subjetivação, quer pelo legislador, quer pelo magistrado. Embora presentes no texto constitucional, esses valores

não se podem sobrepor aos demais dispositivos constitucionais. Com isso, percebe-se que a Lei Complementar nº 135/2010 ultrapassa os limites permitidos ao ferir interesses constitucionais e afrontar os princípios da unidade e juridicidade.

O princípio da presunção da inocência, ou da não culpabilidade, é consagrado no art. 5º, inciso LVII, da Constituição Federal e sempre esteve presente nas constituições anteriores. Dispõe que ninguém será considerado culpado sem o trânsito em julgado da sentença penal condenatória. É um direito fundamental, e a Constituição assim prevê para preservar a segurança jurídica das relações, assim como o equilíbrio do sistema constitucional vigente e da própria manutenção do Estado democrático de direito.

Conforme resultado de um longo desenvolvimento político-jurídico, essa ideia democrática tem prevalecido no contexto das sociedades ao longo de seu itinerário histórico como valor fundamental e exigência básica de respeito à dignidade da pessoa humana.

Por essa razão, viu-se o princípio da presunção da inocência consagrado em importantes documentos históricos, como na Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia (1776), na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (Bogotá, 1948, art. XXVI), na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (São José da Costa Rica, 1969, art. 8º, § 2º), na Convenção Europeia para Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (Roma, 1950, art. 6º, § 2º), na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Nice, 2000, art. 48, § 1º), na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos/Carta de Banjul (Nairóbi, 1981, art. 7º, § 1º, *b*), na Declaração Islâmica sobre Direitos Humanos (Cairo, 1990, art. 19, *e*) e em alguns de caráter global, como a Declaração Universal de Direitos da Pessoa Humana, promulgada em 10.12.1948, pela III Assembleia Geral da ONU, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 14, § 2º), adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966 e na declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, em seu art. 9º, em que dispõe: “Todo o homem é considerado inocente, até ao momento em que, reconhecido como culpado, se julgar indispensável a sua prisão: todo o rigor

desnecessário, empregado para a efetuar, deve ser severamente reprimido pela lei".

Dessa maneira, com base nessa construção, a consagração constitucional desse princípio como direito fundamental viabiliza a prerrogativa de o indivíduo ser sempre considerado inocente, para todos e quaisquer efeitos, até o superveniente trânsito em julgado da condenação judicial, como bloqueio à imposição prematura de quaisquer medidas que afetem ou que restrinjam, em qualquer âmbito (seja civil, administrativo ou penal), direitos fundamentais.[28]

Considerando esse entendimento, vê-se que a Lei da Ficha Limpa representa uma ofensa ao princípio da presunção da inocência ao estabelecer, entre várias disposições, que são inelegíveis aqueles que foram condenados pela prática de alguns crimes por órgão colegiado, mesmo que tal decisão não seja definitiva.

Nesse sentido foi o voto do Ministro Celso de Mello na ADPF nº 144/DF ao proferir as seguintes palavras: "trata-se de garantia – que possui eficácia irradiante, apta a projetá-la para esferas processuais não-criminais – cuja invocação, contra qualquer autoridade ou Poder do Estado, mostra-se pertinente não só nos casos de recebimento da denúncia (como sucedia no regime anterior), mas, também, em qualquer situação na qual não se haja formado a coisa julgada".[29]

O STF, ao decidir pela constitucionalidade da Lei Complementar nº 135/2010, entendeu que esta não afeta o princípio da presunção da inocência porque não impõe uma pena, apenas cria condição de elegibilidade, e, por isso, não precisa observar o princípio constitucional. Não se valeu, pois, do entendimento de que tal princípio sobrepuja a esfera penal e processual penal, irradiando-se para o âmbito das esferas processuais não criminais, de modo a impedir, entre outras graves consequências no plano jurídico – ressalvadas as condições

[28] Vale aqui destacar a recente (e paradigmática) decisão do STF, em 17.2.2016, no julgamento do HC nº 126.292/SP, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, o qual modificou sua jurisprudência e firmou entendimento no sentido de permitir a execução provisória da pena após a confirmação de condenações criminais em segunda instância.

[29] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 144/DF, relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 6.8.2008, *DJE*-035, divulgado em 25.2.2010, publicado em 26.2.2010.

excepcionais de restrição a esse direito fundamental, previstas constitucionalmente –, que se formulem, precipitadamente, contra qualquer cidadão, juízos morais fundados em situações juridicamente ainda não definidas (e, por isso mesmo, essencialmente instáveis) ou, então, que se imponham ao réu restrições a seus direitos, não obstante inexistente condenação judicial transitada em julgado.

Ainda que se considere que as inelegibilidades trazidas pela Lei da Ficha Limpa não sejam penas, mas, sim, hipóteses de restrição de direitos, elas pressupõem juízo de culpa, e tal juízo de culpa só pode haver diante de sentença transitada em julgado. As demais condições de elegibilidade não se relacionam com nenhum comportamento anterior sobre o qual recaia uma reprovação, como por exemplo: ser brasileiro, filiado, alistado, alfabetizado, ter idade mínima ou domicílio na circunscrição. Não é reprovável que o ímprobo, o criminoso ou o moralmente combalido deva ser considerado inelegível. A questão é que se exige um reconhecimento de culpa, de reprovação de comportamento que, segundo a Constituição, não existe antes de transitada em julgado a condenação (BOTTINI, 2012).

Além disso, ainda que se diga que o princípio da presunção da inocência se limita à esfera criminal, mesmo assim existe ameaça ao exercício dos direitos fundamentais ao possibilitar restrição sem decisão judicial definitiva.

4 A Lei da Ficha Limpa frente ao princípio da anterioridade eleitoral

Alguns aspectos da Lei da Ficha Limpa são questionáveis. Sua publicação aconteceu em 7 de junho de 2010, já às vésperas do período legal para a realização de convenções partidárias para escolha dos candidatos às eleições 2010. Além de ser discutida sua constitucionalidade, passou-se a questionar se as novas regras seriam aplicáveis às eleições daquele ano.

O Tribunal Superior Eleitoral foi compelido a responder duas consultas sobre a lei. Na primeira consulta, formulada pelo senador

da República Arthur Virgílio, o TSE afirmou, em 10 de junho de 2010, que a Lei Complementar nº 135/2010 seria aplicada já nas eleições daquele ano, afastando a interpretação que levaria à incidência do art. 16 da Constituição (princípio da anterioridade eleitoral). O relator, Hamilton Carvalhido, argumentou que as inovações trazidas pela Lei Complementar n° 135/2010 "têm a natureza de norma eleitoral material e em nada se identificam com as do processo eleitoral, deixando de incidir, destarte, o óbice esposado no dispositivo constitucional".[30]

Na segunda, formulada pelo deputado federal Irdelei Cordeiro, em 17 de junho, o TSE deixou claro que, por não se tratarem de normas penais, as inelegibilidades abarcariam fatos ocorridos no passado. O relator, Ministro Arnaldo Versiani, afirmou que "não se trata de retroatividade de norma eleitoral, mas, sim, de sua aplicação aos pedidos de registro de candidatura futuros, posteriores à sua entrada em vigor"[31], e que a inelegibilidade, bem como a falta de qualquer condição de elegibilidade – verificadas no momento do registro de candidatura – nada mais é do que uma restrição temporária à possibilidade de qualquer pessoa se candidatar, ou melhor, de exercer algum mandato. O relator teve seu voto acolhido pela maioria: Ministra Cármen Lúcia, Ministro Aldir Passarinho Junior, Ministro Hamilton Carvalhido, Ministro Ricardo Lewandowski. O Ministro Marcelo Ribeiro divergiu parcialmente, e o Ministro Marco Aurélio divergiu totalmente. Decidiu-se então que a Lei Complementar nº 135/2010 seria aplicada naquele mesmo ano, que se aplicaria aos processos de tramitação iniciados antes de sua vigência, já julgados e em grau de recurso, que retroagiria para agravar a pena de inelegibilidade aplicada na forma da legislação anterior e que incidiria em face de condenações por órgão colegiado, sem exigência de trânsito em julgado.

Nos casos concretos que se seguiram, o Tribunal Superior Eleitoral, do alto de sua função jurisdicional, indeferiu os registros dos candidatos abarcados pelas hipóteses contempladas na Lei da Ficha

[30] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 1120-26/DF, relator Ministro Hamilton Carvalhido, julgado em 10.6.2010, publicado em 30.9.2010.

[31] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 1147-09/DF, relator Ministro Arnaldo Versiani, julgado em 17.6.2010, *DJE*-185, divulgado em 23.9.2010, publicado em 24.9.2010.

Limpa. Na medida em que os partidos políticos detêm o monopólio da apresentação de candidaturas, eles são também diretamente afetados pelas modificações nas regras sobre elegibilidade.

As modificações do quadro normativo sobre elegibilidade podem trazer muitas repercussões no cenário político eleitoral. Com isso, é pertinente mostrar como o desrespeito do prazo mínimo para a alteração da legislação de regência eleitoral afeta o processo de escolha de candidatos.

Se a alteração ocorrer em período inferior a um ano da data da eleição, há comprometimento da possibilidade de os candidatos transferirem seu domicílio para a circunscrição na qual pretendem concorrer. Caso a alteração ocorra em período inferior a seis meses da data da eleição, compromete a própria possibilidade de escolha dos candidatos quanto à filiação partidária, visto já estarem com a filiação definitiva deferida pelo respectivo partido político, uma vez que a modificação legislativa se dá em momento posterior aos prazos máximos fixados em lei (Lei nº 9.504/1997, art. 9º, *caput*[32]), além de afetar a situação jurídica dos candidatos para desincompatibilização dos titulares de cargos públicos eletivos executivos, bem como eventualmente de seu cônjuge ou dos parentes (consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção) que vierem a concorrer, no território de jurisdição do titular, para a mesma eleição subsequente[33].

Se a alteração ocorrer após 5 de agosto do ano eleitoral, interfere na situação jurídica dos candidatos já escolhidos ou preteridos, uma vez que já expirado o prazo máximo fixado em lei para realização das convenções partidárias destinadas à escolha dos candidatos, assim como na deliberação sobre as coligações a serem eventualmente realizadas[34].

[32] "Art. 9º: Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de, pelo menos, um ano antes do pleito, e estar com a filiação deferida pelo partido no mínimo seis meses antes da data da eleição". (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

[33] Art. 14, §§ 6º, 7º e 9º, da CF, c.c. Lei Complementar nº 64/90, art. 1º, incisos II, III e IV, §§ 1º a 3º.

[34] Art. 8º da Lei nº 9.504/1997: "A escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 20 de julho a 5 de agosto do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto, rubricado pela Justiça Eleitoral, publicada em vinte e quatro horas em qualquer meio de comunicação. (Redação dada pela Lei nº 13.165/ 2015)". Em 2010, o período compreendido era de 10 a 30 de junho.

Para José Afonso da Silva, entretanto, o processo eleitoral desenrola-se em três fases: apresentação das candidaturas, organização e realização do escrutínio e contencioso eleitoral. A primeira delas "compreende os atos e operações de designação de candidatos em cada partido, do seu registro no órgão da Justiça Eleitoral competente e da propaganda eleitoral que se destina a tornar conhecidos o pensamento, o programa e os objetivos dos candidatos" (SILVA, 2012, p. 379). Seguindo esse entendimento, o TSE argumentou que a lei, ao ser publicada antes das convenções partidárias, não afetaria o andamento da eleição vindoura, mantendo-se a segurança jurídica entre os partidos, candidatos e eleitores.

Contudo, percebe-se que não pode ser coerente o argumento utilizado pelo Tribunal Superior Eleitoral segundo o qual a Lei Complementar nº 135/2010 seria aplicável às eleições de 2010 porque publicada antes das convenções partidárias, data na qual se iniciaria o processo eleitoral. O art. 16 da CF é claro ao dispor que a lei que entre em vigor para alterar o processo eleitoral não se aplica à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência, não falando em convenções partidárias.

A Lei Complementar nº 135/2010 interferiu numa fase específica do processo eleitoral, qualificada na jurisprudência como 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. E, frise-se, essa fase não pode ser delimitada temporalmente no período no qual ocorrem as convenções partidárias, pois o processo político de escolha de candidaturas é muito mais complexo e tem início com a própria filiação partidária do candidato. O processo eleitoral, no entendimento do Supremo Tribunal Federal, abarca o processo de definição das coligações e de articulação política de estratégias eleitorais, que não ocorre somente nas convenções partidárias.

O STF, no julgamento da ADI nº 3.685/DF,[35] contra a Emenda Constitucional nº 52[36], de 8 de março de 2006, entendeu que

[35] Esse julgamento representou um marco na evolução jurisprudencial sobre o art. 16 da Constituição, pois passou-se a identificar no art. 16 uma garantia fundamental do cidadão-eleitor, do cidadão-candidato e dos partidos políticos.

[36] A EC nº 52 deu nova redação ao art. 17, § 1º, da CF: "É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar

a utilização da nova regra, que afastava a verticalização das coligações às eleições gerais que se realizariam a menos de sete meses, interferia no processo eleitoral e colidia com o princípio da anterioridade eleitoral, que busca evitar a utilização abusiva ou casuística do processo legislativo como instrumento de manipulação e de deformação do processo eleitoral.

A Lei Complementar nº 135/2010 foi publicada em 7 de junho de 2010, poucos dias, portanto, antes realização das convenções partidárias. Seria insensato considerar que, no período entre 4 de junho e 5 de julho (data da formalização dos pedidos de registro de candidatura à época), fosse possível recomeçar e redefinir o processo político de escolha de candidaturas segundo as novas regras.[37]

Embora o STF possuísse sólida jurisprudência a respeito da interpretação do art. 16 na Constituição de 1988[38], em nenhum desses precedentes o Tribunal tratou especificamente da lei que cria novas causas de inelegibilidade. De fato, a única vez em que o Supremo se debruçou sobre esse tema específico ocorreu no conhecido julgamento do Recurso Extraordinário nº 129.392, em 17.6.1992, que teve como relator o Ministro Sepúlveda Pertence, no qual se decidiu que o princípio da anterioridade eleitoral não vedava a vigência imediata da Lei Complementar nº 64/1990, na medida em que esta define o regime constitucional de inelegibilidade exigido pelo art. 14, § 9º, da Constituição. O TSE então se baseou nesse precedente específico para decidir pela aplicabilidade da Lei da Ficha Limpa às eleições de 2010. Gilmar Mendes, entretanto, afirmou que tal entendimento foi equivocado.[39]

os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária".

[37] Vale salientar que após a publicação da Lei nº 13.165/2015, o prazo para os partidos e coligações solicitarem à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos é até as 19 horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.

[38] ADI nº 733, relator Ministro Sepúlveda Pertence, *DJ* de 16.6.1995; ADI nº 718, relator Ministro Sepúlveda Pertence, *DJ* de 18.12.1998; ADI nº 354, relator Ministro Octavio Gallotti, *DJ* de 22.6.2001; ADI nº 3.345, relator Ministro Celso de Mello, julgada em 25.8.2005; ADI nº 3.741, relator Ministro Ricardo Lewandowski, *DJ* de 23.2.2007; ADI nº 3.685, relatora Ministra Ellen Gracie, *DJ* de 10.8.2006; ADI-MC nº 4.307, relatora Ministra Cármen Lúcia, *DJ* de 5.3.2010.

[39] Em seu voto no RE nº 633.703, Gilmar Mendes afirmou que "a regra que pode ser extraída desse precedente firmado no RE nº 129.392 é a de que o art. 16 da Constituição não pode obstar a aplicabilidade imediata de uma lei de inelegibilidade que, logo após o advento da

Faz-se relevante ressaltar que em 1990 não havia lei de inelegibilidades válida, pois a Lei Complementar nº 5/1970 não havia sido recepcionada pela Constituição de 1988. Havia, então, um vácuo normativo. Isso não aconteceu em 2010, quando vigorava a Lei Complementar nº 64/1990 até ser promulgada a Lei Complementar nº 135/2010.

Após as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, sobrevieram recursos extraordinários. Resguardadas as suas peculiaridades, todos se firmaram em suposta ofensa a preceitos constitucionais e violação aos princípios da presunção de inocência e do devido processo legal. Sob o manto da repercussão geral, a presidência do TSE admitiu os recursos e determinou a sua remessa ao Supremo Tribunal Federal.

O Supremo Tribunal Federal, então, foi questionado, por meio do Recurso Extraordinário nº 633.703/MG, que alegava haver violação do art. 16 da Constituição Federal à aplicação da lei nas eleições de 2010. No entanto, situação inusitada adiou a decisão. Devido à aposentadoria do Ministro Eros Grau, o STF era integrado, na oportunidade daquele julgamento, por dez ministros.

O art. 97 da CF dispõe que "somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público". Surpreendentemente, foi proclamado empate no julgamento desse recurso. Por uma razão óbvia, a ausência de voto da maioria absoluta dos membros, não poderia a lei ser considerada inconstitucional. Durante esse período, havia vários outros recursos pendentes de julgamento que envolviam a constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, ou questões a respeito de sua aplicação. Tal indefinição provocou insegurança no cenário político eleitoral.

nova ordem constitucional, vem instituir todo um sistema de inelegibilidades para cumprir preceitos constitucionais e preencher um vazio legislativo, sem cujo suprimento as eleições não poderiam se desenvolver de forma regular". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 633.703/MG, relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 23.3.2011, *DJE*-64, divulgado em 4.4.2011, publicado em 5.4.2011.

Apenas após a posse do Ministro Luiz Fux, em 3 de março de 2011, houve desempate da questão após o voto contra a aplicação nas eleições de 2010. O egrégio Tribunal não enfrentou os outros temas controvertidos sobre a Lei da Ficha Limpa.

Assim, percebe-se que o princípio da anterioridade eleitoral encerra garantia individual do cidadão-eleitor, detentor originário do poder exercido pelos representantes eleitos, e a burla a esse princípio se configura uma afronta aos direitos individuais da segurança jurídica e do devido processo legal.

5 A Lei da Ficha Limpa frente ao princípio da irretroatividade

Normalmente as leis dispõem para o futuro, não olham para o passado. Em consequência, os atos anteriores à vigência da lei nova regulam-se não por ela, mas pela lei do tempo em que foram praticados – *tempus regit actum*. Entretanto, algumas leis afastam-se, excepcionalmente, dessa regra e retrocedem no tempo, alcançando fatos pretéritos ou os seus efeitos.

Em relação à retroatividade da Lei da Ficha Limpa, dois aspectos constitucionais são questionáveis. O primeiro é que a lei foi aplicada às condenações e a fatos anteriores à sua publicação. O segundo é que, com isso, a lei atingiu o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Tendo em vista o primeiro aspecto, o Tribunal Superior Eleitoral afirmou que não houve retroação para penalizar o réu, pois as situações trazidas pela lei não se referem a sanção nem civil, nem administrativa, nem muito menos penal, mas, sim, a requisito para concorrer a cargo eletivo. O Ministro Luiz Fux, no julgamento da ADC nº 30, utilizou como argumento a distinção que José Gomes Canotilho faz entre a retroatividade autêntica e a retroatividade inautêntica, também chamada de retrospectividade. Na primeira, a norma possui eficácia *ex tunc*, gerando efeito sobre situações pretéritas, ou, apesar de pretensamente possuir eficácia meramente *ex nunc*, atinge, na verdade, situações, direitos ou relações jurídicas

estabelecidas no passado. Na segunda, a norma jurídica atribui efeitos futuros a situações ou relações jurídicas já existentes, tendo-se como exemplos clássicos as modificações dos estatutos funcionais ou de regras de previdência dos servidores públicos.

A Constituição da República veda a retroatividade autêntica. O mesmo não se dá com a retrospectividade. Vale aqui distinguir o conceito desta com o de retroatividade mínima: enquanto nesta são alteradas, por lei, as consequências jurídicas de fatos ocorridos anteriormente, que são certas e previsíveis ao tempo da ocorrência do fato, naquela a lei atribui novos efeitos jurídicos, a partir da sua edição, a fatos ocorridos anteriormente.[40]

Para Fux, a aplicabilidade da Lei da Ficha Limpa a processo eleitoral posterior à respectiva data de publicação constitui hipótese clara de retroatividade inautêntica, ao estabelecer limitação futura ao *ius honorum* com base em fatos já ocorridos. Ou seja, a situação jurídica do indivíduo estabeleceu-se em momento anterior, apesar de seus efeitos perdurarem no tempo. Assim, a Lei da Ficha Limpa seria retrospectiva e, portanto, admitida pela jurisprudência do STF.

Entretanto, considerando-se o fato de o *ius horonum* corresponder a um direito político fundamental, acredita-se que ao dar novos efeitos a atos pretéritos, a Lei Complementar nº 135/2010 se utiliza da retroatividade autêntica, vedada pela Constituição. Além do mais, por acreditar-se que as inelegibilidades constituem sanção, tais normas só poderiam retroagir caso fossem benéficas, o que não é o caso.

Com relação ao segundo aspecto constitucionalmente questionável, acredita-se haver violação ao direito adquirido, plasmado no art. 5º, inciso XXXVI, da CF, devido ao direito à elegibilidade ser um direito fundamental subjetivo, e não mera expectativa de direito, como entende o STF. Para José Afonso da

[40] O Ministro Moreira Alves, em seu voto no julgamento da ADI nº 493, em 25.6.1992, utilizou-se da distinção de José Carlos de Matos Peixoto entre retroatividade máxima, média e mínima. A primeira abrange a coisa julgada e os fatos jurídicos consumados; a segunda abrange os direitos exigíveis, mas não realizados antes de sua vigência; a mínima, por fim, atinge apenas os efeitos dos fatos anteriores, verificados após a data em que ela entra em vigor. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 493/DF, relator Ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgado em 25.6.1992, *DJ* de 4.9.1992.

Silva, “se o direito adquirido não foi exercido, vindo a lei nova, transforma-se em direito adquirido, porque era direito exercitável e exigível à vontade de seu titular” (SILVA, J. A., 2012. p. 434).

O Supremo argumentou que um indivíduo não possui o direito adquirido de candidatar-se, visto que a elegibilidade seria a adequação do cidadão ao regime jurídico do processo eleitoral, materializada no não preenchimento de requisitos “negativos”. Quem então deseja concorrer a cargo eletivo deve aderir ao estatuto jurídico eleitoral, e a adequação a esse estatuto não ingressa no patrimônio jurídico do indivíduo. Com isso, vê-se que, para o Supremo Tribunal Federal, as inelegibilidades constantes na Lei da Ficha Limpa são, tão somente, imposições de requisitos negativos para que o cidadão possa candidatar-se a cargo eletivo, que não se confunde com agravamento de pena ou com *bis in idem*.

O ato jurídico perfeito e a coisa julgada também foram atingidos com a Lei Complementar nº 135/2010. Pode-se citar o exemplo da alínea *l* do inciso I do art. 1º da referida lei, que, ao estabelecer como causa de inelegibilidade a condenação por órgão judicial colegiado, em ação de improbidade administrativa, inevitavelmente assume caráter retroativo, podendo essa retroatividade assumir tanto contornos de retroatividade mínima como de retroatividade máxima, atingindo assim a coisa julgada e os fatos jurídicos consumados.

Isso porque ela incide sobre a garantia, já assegurada aos cidadãos, de que a sanção de suspensão dos direitos políticos por improbidade administrativa somente pode ser aplicada após o trânsito em julgado da ação. Dessa forma, ela repercute diretamente sobre os recursos processuais já interpostos e seus respectivos efeitos. Ela tem o poder, até mesmo, de afastar o obrigatório efeito suspensivo do recurso em ação de improbidade administrativa.

O STF argumentou também que não houve afronta à coisa julgada na extensão de prazo de inelegibilidade, nos casos em que ela é decorrente de condenação judicial, já que não significa interferência no cumprimento de decisão judicial anterior, pois o Poder Judiciário fixou a penalidade, que terá sido cumprida antes do momento em que, unicamente por força de lei – como se dá nas relações jurídicas

ex lege –, tornou-se inelegível o indivíduo. Desse modo, não haveria violação ou desconstituição da coisa julgada.

O ato jurídico perfeito, para o STF, também não foi atingido pela lei, visto que, por exemplo, se determinado candidato teve suas contas aprovadas, elas continuarão aprovadas e, ao contrário, se teve suas contas desaprovadas, elas continuarão desaprovadas. Não há nenhuma modificação nos atos anteriores que continuam existindo de forma intacta. Fux, em seu voto, afirmou que "demais disso, tem-se, como antes exposto, uma relação jurídica continuativa, para a qual a coisa julgada opera sob a cláusula *rebus sic stantibus*. A edição da Lei Complementar nº 135/10 modificou o panorama normativo das inelegibilidades, de sorte que a sua aplicação, posterior às condenações, não desafiaria a autoridade da coisa julgada".

Ademais, Gilmar Mendes, em seu voto na ADC nº 30, referiu-se a um importante precedente – ADI nº 966, relator Ministro Marco Aurélio, julgada em 11.5.1994 –, que deixa consignado entendimento sobre a inconstitucionalidade da lei que retroage para apanhar fatos passados (conhecidos do legislador) e atribuir-lhes efeitos futuros. Os dispositivos da Lei da Ficha Limpa partem de fatos passados e, portanto, já conhecidos do legislador, na oportunidade da elaboração da lei, criando assim impedimentos futuros em relação a eles. Percebe-se, com isso, a falta de razoabilidade e limites do legislador, que pode apanhar fatos de 10, 20 anos, ou até mais, sem nenhum critério. Com isso, a Lei Complementar nº 135/2010, nas hipóteses em que apanha fatos passados para atribuir-lhes efeitos nos processos eleitorais futuros, viola o princípio da irretroatividade da lei.

Ainda vale ressaltar que o argumento de que a lei pretérita só pode ser levada em consideração, pelo juiz, caso a lei vigente e obrigatória o autorize, é possível em países onde a irretroatividade da lei não for princípio constitucional. Mas, onde a irretroatividade constituir um princípio constitucional – é o caso do ordenamento jurídico brasileiro –, a lei pretérita tem força de aplicação em se cogitando de um direito adquirido, ou de uma situação jurídica definitivamente constituída, ou de um julgado de que não caiba mais recurso.

6 Conclusão

Durante a discussão da Lei da Ficha Limpa, alguns ministros do Supremo Tribunal Federal afirmaram que os direitos políticos individuais devem ceder a um bem jurídico coletivo, mais ou menos indeterminado. Afirmou Joaquim Barbosa que "os direitos políticos têm uma compreensão que ultrapassa a esfera puramente individual e se irradiam por todo o sistema representativo e, por via de consequência, por todo o estado democrático de direito"[41]. Com isso, o Judiciário, em busca da pretensa moralização da vida pública, sobrepôs o interesse público aos direitos fundamentais. Isso importa em grave contradição, pois os direitos fundamentais, como núcleo do conceito de interesse público, não podem ser aniquilados, embora se defenda a supremacia do interesse público (HACHEM, 2011, p. 337).

A Lei da Ficha Limpa trouxe consigo uma série de vícios, dos quais o formal é o menor deles. Restringiu severamente o direito fundamental à elegibilidade, prevendo prazos de inelegibilidades desproporcionais, já que estes podem ir além dos oito anos previstos, como no caso em que se deve aguardar o trânsito em julgado, não sendo contabilizado o tempo de duração do processo; ou ainda para os que forem condenados, espera-se pelo cumprimento da pena. Com base nisso , conclui-se pela inconstitucionalidade de tais prazos, pois violam o princípio da proporcionalidade/razoabilidade, prejudicando também o acesso frutuoso ao Poder Judiciário, já que o tempo do recurso será contabilizado para a inelegibilidade.

Ao não exigir uma apreciação judicial definitiva, a lei fere o direito fundamental à presunção da inocência, visto que sua essência está em determinar a inelegibilidade de agentes políticos com base em condenação ainda não transitada em julgado, não definitiva, passível de recurso, presumindo-se a culpa e não a inocência nesses casos. Destaca-se que tal princípio é o alicerce de um sistema seguro e estável, que evita a antecipação de efeitos, às vezes irreparáveis, de uma decisão que pode ser revista e considerada injusta posteriormente.

[41] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 144/DF, relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 6.8.2008, *DJE*-035, divulgado em 25.2.2010, publicado em 26.2.2010.

Ao ser aplicada a condutas anteriores a sua vigência, a Lei da Ficha Limpa rompe com o princípio da irretroatividade, um princípio geral do Direito protegido por cláusula pétrea (art. 5º, inciso XXXVI, da CF). Não parece ser condizente com os princípios elementares do Estado de direito que a esfera jurídica de um cidadão seja atingida por uma regra posterior a seus atos. O fato de que as inelegibilidades trazidas pela Lei Complementar nº 135/2010 podem ser vistas como decorrentes de sanção reforçam essa ideia, já que a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu. Os direitos políticos fundamentais afastam restrições retroativas e exigem a proteção do seu núcleo fundamental.

Ademais, "todas as regras jurídicas que tratem de incompatibilidades, inelegibilidades, convenções partidárias, propaganda eleitoral, arrecadação e aplicação de recursos, prestação de contas, votação e apuração, proclamação dos eleitos e diplomação só podem ser alteradas um ano antes da eleição, sob pena de se aniquilar a previsão constitucional do art. 16" (SALGADO, 2012, p. 199). Assim, a Lei Complementar nº 135/2010 não observou a anterioridade específica em matéria eleitoral, desrespeitando um princípio essencial à lisura do processo democrático.

Referências

BASTOS JUNIOR, Luiz Magno. O STF flexibilizou a Lei da Ficha Limpa? *Jota*, 22 de julho de 2016. Disponível em: <http://jota.uol.com.br/e-leitor-o-stf-flexibilizou-lei-da-ficha-limpa>. Acesso em: 21 ago. 2016.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Lei da Ficha Limpa fere a presunção da inocência. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 13 março 2012. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2012-mar-13/direito-defesa-lei-ficha-limpa-fere-principio-presuncao-inocência>. Acesso em: 9 ago. 2016.

BRASIL. *Projeto de Lei Complementar nº 168, de 1993 (Apenso: PLC nº 22/99)*. Dá nova redação às alíneas "d", "e" e "h" do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990,

que estabelece, de acordo com o artigo 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21571>. Acesso em: 9 ago. 2016.

_____. *Projeto de Lei Complementar nº 446, de 2009*. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição, casos de inelegibilidade, alterando a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E6ECB82B4780DE7979CD3A8370E36009.proposicoesWeb1?codteor=632485&filename=PLP+446/2009>. Acesso em: 9 ago. 2016.

_____. *Projeto de Lei Complementar nº 487, de 2009*. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para dispor sobre casos de inelegibilidade. Disponível em: < http://www.camara.gov.br/sileg/integras/659688.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2016.

_____. *Projeto de Lei Complementar nº 499, de 2009*. Acrescenta dispositivo à Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para estabelecer hipóteses de inelegibilidade considerada a vida pregressa do candidato, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=678656&filename=Tramitacao-PLP+499/2009>. Acesso em: 9 ago. 2016.

_____. *Projeto de Lei Complementar nº 518, de 2009*. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=700585&filename=PLP+518/2009>. Acesso em: 9 ago. de 2016.

_____. *Projeto de Lei Complementar nº 519, de 2009*. Dá nova redação às alíneas "e" e "g" e acrescenta alíneas ao inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que "estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=697294&filename=PLP+519/2009>. Acesso em: 9 ago. 2016.

_____. *Projeto de Lei Complementar nº 544, de 2009*. Altera a redação do art. 1º, inciso I, alínea "e" da lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei de Inelegibilidade). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=723866&filename=PLP+544/2009>. Acesso em: 9 ago. de 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 144/DF*, relator ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 06.08.2008, DJe-035 , divulgado em 25.02.2010, publicado em 26.02.2010.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 1120-26/DF*, relator ministro Hamilton Carvalhido, julgado em 10.06.2010, publicado em 30.09.2010.

_____. _____. *Consulta nº 1147-09.2010.6.00.0000/DF*, relator ministro Arnaldo Versiani, julgado em 17.06.2010, DJe-185, divulgado em 23.09.2010, publicado em 24.09.2010.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Temas de direito constitucional*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

_____; FREIRE, Alexandre Reis Siqueira. Algumas notas sobre colisão de direitos fundamentais. *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais das Faculdades do Brasil*, Curitiba, v. 1, n.1, p. 30-32, 2002.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

HACHEM, Daniel Wunder. *Princípio constitucional da supremacia do interesse público*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LUCHETE, Felipe. Lei da Ficha Limpa é questionada em comissão de Direitos Humanos da OEA. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 28 nov. 2015. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-nov-28/lei-ficha-limpa-questionada-comissao-interamericana-oea>. Acesso em: 14 ago. 2016.

MIRANDA, Jorge. *Direito Constitucional III*: direito eleitoral e direito parlamentar. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito, 2003.

NOVAIS, Jorge Reis. *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizados pela Constituição*. Coimbra: Coimbra, 2003.

PINTO, Djalma; PETERSEN, Elke Braid. *Comentários à Lei da Ficha Limpa*. São Paulo: Atlas, 2014.

SALGADO, Eneida Desiree. A elegibilidade como direito político fundamental, as inelegibilidades retroativas da Lei Complementar 135/10 e a (in)decisão do Supremo Tribunal Federal. In: *Direito constitucional*: os desafios contemporâneos: uma homenagem ao professor Ivo Dantas. Curitiba: Juruá, 2012.

_____. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

_____; ARAUJO, Eduardo Borges . Do Legislativo ao Judiciário: a Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da ficha limpa), a busca pela moralização da vida pública e os direitos fundamentais. A&C. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 54, p. 121-148, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2012.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, Luis Gustavo Motta Severo da. *Uma análise das condições de elegibilidade e das causas de inelegibilidade constitucionais a partir da teoria constitucional das restrições a direitos fundamentais*. 160f. Dissertação (Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia) – Faculdades Integradas do Brasil, Curitiba, 2011.

SILVEIRA, Marilda de Paula. STF decide quem julga as contas, mas e a inelegibilidade? *Os Constitucionalistas*, 8 ago. 2016. Disponível em: <http://www.osconstitucionalistas.com.br/stf-decide-quem-julga-as-contas-mas-e-a inelegibilidade>. Acesso em: 21 ago. 2016.

ESTUDOS ELEITORAIS

ELEIÇÃO SUPLEMENTAR: CONCEITO, CIRCURSTÂNCIAS E MOTIVAÇÕES

BRUNO SOUZA GARCIA

ALVARO AUGUSTO DE BORBA BARRETO

ELEIÇÃO SUPLEMENTAR: CONCEITO, CIRCUNSTÂNCIAS E MOTIVAÇÕES[1]

SUPPLEMENTARY ELECTION: CONCEPT, CIRCUMSTANCES AND MOTIVATIONS

BRUNO SOUZA GARCIA[2]

ALVARO AUGUSTO DE BORBA BARRETO[3]

RESUMO

Este artigo analisa o conceito de *eleição suplementar* por meio do estudo da legislação, das decisões da Justiça Eleitoral e dos comentários de especialistas em Direito Eleitoral. Discute as questões da anulação e da nulidade de votos, votação e eleição, diretamente relacionadas ao tema. Aborda a ampliação das previsões legais que permitiram à Justiça Eleitoral cassar e impugnar candidaturas, diplomas e mandatos, o que redundou no aumento da realização de eleições suplementares. Por fim, enfoca as modificações que o art. 224 do Código Eleitoral sofreu em 2015 e que impactam essa problemática.

Palavras-chave: Eleição Suplementar. Anulação. Nulidade. Justiça Eleitoral.

ABSTRACT

This paper analyzes the concept of *supplementary election* through the study of legislation, the decisions of Electoral Court and comments from experts in electoral law. Discusses the issue of annulment and the null vote, voting and election as they are

[1] Artigo recebido em 6 de dezembro de 2016 e aprovado para publicação em 23 de janeiro de 2017.

[2] Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Bacharel em Direito. Licenciado em História.

[3] Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Doutor em História.

directly related to the topic. Argue the expansion of legal provisions that allowed the Electoral Court to annul and contest candidatures, certificates and mandates, which resulted in the increase the realization of additional elections. Finally, it focuses on the changes that art. 224 in the Electoral Code has suffered in 2015 and that will impact on this issue.

Keywords: Supplementary Elections. Annulment. Nullity. Electoral Court

1 Introdução

As eleições suplementares vêm se tornando recorrentes no Brasil. Elas são determinadas pela Justiça Eleitoral como consequência da anulação de mais da metade dos votos atribuídos e fazem com que eleitores e partidos sejam chamados às urnas para novamente definir a titularidade de um cargo executivo.

A proposta do artigo é incursionar nessa temática, com vistas a esclarecer algumas das polêmicas que a cercam. Procura-se delimitar o significado de eleição suplementar, o que implica distingui-la de denominações correlatas e analisar as circunstâncias que a motivam. Para tal, promove-se revisão de literatura com base na legislação, nas decisões da Justiça Eleitoral e nos comentários de especialistas da área.

O artigo está organizado em três seções. A primeira apresenta a definição de eleição suplementar. A segunda trata dos tipos de nulidades (do voto, da votação e das eleições) que a subsidiam. A terceira sistematiza as decisões alternativas da Justiça Eleitoral em face da anulação da maioria dos votos e da recente modificação na legislação que procura dirimir essa questão.

2 Conceito

A eleição suplementar é determinada pela Justiça Eleitoral como consequência da anulação de um pleito ordinário. Em termos legais, o fundamento reside no art. 224 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965), que dispõe:

> Art. 224. Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do país nas eleições presidenciais, do estado nas eleições federais e estaduais ou do município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias.

Além da discussão em torno do que seria nulidade, a ser desenvolvida na seção 2, destaca-se que o Código Eleitoral não a denomina *eleição suplementar*, e sim *nova eleição*. Não se trata de

detalhe sem importância, sendo um indicador do quanto a questão foi construída jurisprudencialmente pela Justiça Eleitoral. Kuntz (2011, p. 75) pondera que, "diante da imensa lacuna legislativa sobre o tema, coube à jurisprudência, diante da necessidade de uma boa condução dos processos eleitorais suplementares, estabelecer uma série de balizas acerca do instituto".

A posição do TSE indica que, anulado o pleito, é necessário reabrir o processo eleitoral, conforme os julgados a seguir:

> [...] a nova eleição, prevista no art. 224 do CE, pressupõe a nulidade do escrutínio anterior. Não obstante a nova disputa tenha por finalidade a escolha de candidatos para completar o período restante do mandato, o novo pleito é considerado autônomo e demanda a reabertura do processo eleitoral.
>
> (Cta nº 1.707/DF, rel. Min. Marcelo Ribeiro, julgado em 6.8.2009)

> [...] 5. O novo pleito é considerado autônomo e demanda a reabertura do processo eleitoral.
>
> (REspe nº 36.043/MG, rel. Min. Marcelo Ribeiro, julgado em 18.5.2010) (Apud KUNTZ, 2011, p. 77).

Por conseguinte, a eleição suplementar compreende a repetição não só da votação, como também de todos os passos que a compõem: alistamento dos eleitores; definição e registro de candidaturas e de coligações; propaganda, votação, apuração; diplomação e posse dos eleitos[4].

No entanto, pesquisa mais aprofundada sobre as decisões da Justiça Eleitoral encontra entendimentos outros a apontar que, historicamente, houve uma mudança nessa interpretação. No julgamento de recurso especial, Acórdão nº 21.141, de 15 de maio de 2003, de relatoria do Ministro Fernando Neves da Silva, figura:

> [...] Eleição suplementar ocorre quando é necessário repetir-se a votação em alguma seção eleitoral que tenha sido anulada por um dos motivos previstos no Capítulo VI do Código Eleitoral, que trata das nulidades da votação (BRASIL. TSE, 2012, p. 5).

[4] A diferença em relação ao processo eleitoral ordinário é que alguns prazos são mais curtos, sendo definidos pelo TSE e pelos TREs.

A inspiração está no art. 201 do Código Eleitoral, que, efetivamente, determina nova eleição apenas nas seções anuladas:

> Art. 201. De posse do relatório referido no artigo anterior, reunir-se-á o Tribunal, no dia seguinte, para o conhecimento do total dos votos apurados, e, em seguida, se verificar que os votos das seções anuladas e daquelas cujos eleitores foram impedidos de votar, poderão alterar a representação de candidato eleito pelo princípio majoritário, ordenará a realização de *novas eleições*.
>
> Parágrafo único. As *novas eleições* obedecerão às seguintes normas: [...]
>
> II – somente serão admitidos a votar os eleitores da seção, que hajam comparecido a eleição anulada, e os de outras seções que ali houverem votado;
>
> [...]
>
> V – as eleições realizar-se-ão nos mesmos locais anteriormente designados [...] (BRASIL. Código Eleitoral) [Grifo dos autores].

Igualmente, outro artigo do mesmo diploma legal traz referências à eleição suplementar:

> Art. 187. Verificando a junta apuradora que os votos das seções anuladas e daquelas cujos eleitores foram impedidos de votar, poderão alterar a representação de qualquer partido ou classificação de candidato eleito pelo princípio majoritário, nas eleições municipais, fará imediata comunicação do fato ao Tribunal Regional, que marcará, se for o caso, dia para a *renovação da votação* naquelas seções.
>
> § 1º Nas *eleições suplementares* municipais observar-se-á, no que couber, o disposto no art. 201.
>
> § 2º Essas eleições serão realizadas perante novas mesas receptoras, nomeadas pelo juiz eleitoral, e apuradas pela própria junta que, considerando os anteriores e os novos resultados, confirmará ou invalidará os diplomas que houver expedido.
>
> § 3º Havendo *renovação de eleições* para os cargos de prefeito e vice-prefeito, os diplomas somente serão expedidos depois de apuradas as eleições suplementares (BRASIL. Código Eleitoral) [Grifo dos autores].

Chama a atenção que são utilizadas as denominações *renovação de eleições* e *eleições suplementares* como se fossem sinônimas

e, ainda, *renovação da votação*. Nessa trilha, o Glossário Eleitoral[5] descreve que *eleição suplementar* caracteriza-se "[...] pela renovação das eleições apenas em algumas seções eleitorais". A definição esclarece, ainda: "Diferencia-se do instituto da renovação das eleições (art. 224 do CE), pois esta ocorrerá quando a nulidade atingir a mais de metade dos votos da circunscrição eleitoral" (BRASIL. TSE, 2016a). Para não deixar dúvidas, para o verbete *renovação das eleições* tem-se que a expressão implica "repetição da eleição realizada, na mesma circunscrição (o país, nas eleições presidenciais, o estado nas eleições federais e estaduais, o município nas eleições municipais), quando mais da metade dos votos forem declarados nulos" (BRASIL. TSE, 2016b).

A justificativa para a renovação de eleições é a anulação da maioria dos votos, contemplada no já comentado art. 224 do Código Eleitoral, e exige a repetição completa, desde o seu início, da eleição anteriormente realizada. A motivação para a eleição suplementar está ligada, conforme os arts. 187 e 201 do mesmo diploma legal, à possibilidade de os votos das seções eleitorais anuladas alterarem a representação de algum partido, o vencedor ou a colocação dos candidatos na eleição majoritária (em caso de segundo turno).

Na eleição suplementar, os candidatos partícipes da primeira eleição continuam na disputa pelo cargo e não é aceita nova candidatura. Braga (2009) observa que "não há a deflagração de um novo processo eleitoral, [...] visto que se trata de mero suplemento dos votos que faltam para completar a votação numa determinada circunscrição eleitoral". Nesse escopo, em uma apreciação rigorosa, ela nem deveria se chamar *eleição*, e sim *votação suplementar* ou *renovação da votação* (como traz o *caput* do art. 187 do Código Eleitoral).

À luz desses elementos, parece claro que, mais recentemente, a Justiça Eleitoral tem denominado *eleições suplementares* as decisões de anular a totalidade de um pleito e de reeditá-lo, algum tempo depois, como um processo eleitoral novo. Ou seja, essa Justiça especializada parece ter esquecido a distinção referida

[5] É chancelado pelo TSE e divulgado em seu *site* oficial, sendo formado por definições coletadas em obras de Direito e/ou de Ciência Política. No caso da eleição suplementar, a fonte citada é FERNANDES, Lilia Maria da Cunha. *Direito Eleitoral*. 2 ed. Brasília: Fortium, 2006, p. 67.

anteriormente ou optado por utilizar a expressão *eleição suplementar* como sinônimo do que, até então, era concebido e denominado como *renovação das eleições*, que, ato contínuo, caiu em desuso. A demonstrar essa situação, no *site* do TSE, há a opção de consulta às eleições suplementares, que se refere a todos os pleitos *renovados* de 2007 até 2015 (BRASIL. TSE, 2016c).

Não há motivação explícita para essa mudança de nomenclatura por parte da Justiça Eleitoral, tampouco para a manutenção, em seu *site* – como no caso do Glossário Eleitoral –, de distinções que ela própria não mais acompanha. Talvez, a explicação possa estar nos elementos narrados por Noleto (2008, p. 25-26):

> A transitoriedade jurisprudencial que se observa no TSE, derivada da falta de parâmetros normativos estáveis e da vagueza dos enunciados da legislação associada à permanente renovação dos ministros, às pequenas maiorias (são sete os ministros do TSE) e aos prazos exíguos, faz com que o Direito Eleitoral seja um "campo em que predominam os princípios, as cláusulas gerais, os conceitos fluidos, que dão margem à construção argumentativa caso a caso".

Registra-se ainda que, sendo o que se denomina hoje *eleição suplementar* correspondente ao que anteriormente era chamado *renovação das eleições*, considera-se que há mais propriedade no sentido original dos termos. Afinal, suplementar suscita a ideia de complementação, adição ou acréscimo à votação ou ao processo eleitoral, quando, atualmente, se trata de uma eleição totalmente nova. E tal noção se expressa com mais razoabilidade via renovação das eleições.

Interpretação distinta entende razoável o uso da expressão, pois,

> [...] em verdade, a nova eleição (art. 224, CE) traz ínsita a ideia de complementaridade, acessoriedade e dependência; é complementar porque visa a colmatar o período faltante do mandato eletivo; é acessória porque não pode ser desvinculada da eleição originária, que foi fulminada de nulidade, já que aquela não prescinde desta; é dependente porque somente se acrescido

> o tempo já transcorrido do mandato eletivo é que é possível atingir a totalidade do quadriênio respectivo (ZILIO, 2006, p. 31).[6]

O autor aceita a expressão, pois a relaciona mais ao mandato do que à eleição, ou, melhor dito, abraça a ideia de que o pleito é realizado como alternativa para definir quem vai suplementar, completar ou cumprir o tempo restante de um mandato cujo eleito foi afastado em razão da anulação da eleição que o guindou ao cargo. Ele segue o entendimento de Ramayana (2006, p. 187, apud BRASIL. TSE, 2012, p. 6) de que "as eleições suplementares são as que preenchem o prazo faltante do período de mandato eletivo", bem como o do Ministro Marcelo Ribeiro, do TSE, apresentado à Cta nº 1.707/DF, anteriormente citada, pois a eleição suplementar "[tem] por finalidade a escolha de candidato para completar o período restante do mandato" (Apud KUNTZ, 2011, p. 75).

Em relação a essas ponderações, deve-se ressalvar que a determinação de realização de um novo processo eleitoral pode ocorrer antes mesmo de o vencedor tomar posse – ocasião em que o posto é ocupado interinamente por outrem (o presidente da Câmara Municipal, na maioria dos casos) – e que o vencedor do pleito anulado pode participar da eleição suplementar, se não foi quem deu causa à anulação. Igualmente, destaca-se que tal interpretação faz com que a expressão assuma uma generalidade que não a relaciona à participação direta do eleitor na escolha do titular, pois também pode contemplar eleições indiretas, aquelas em que o legislativo define quem vai "completar" um mandato que, por alguma razão, ficou sem eleito oriundo das urnas.

Cabe, ainda, aproximar e/ou distinguir tal expressão de outras, com as quais tem vínculos ou se confunde. Uma delas é *eleição complementar*, adotada ocasionalmente pela própria Justiça Eleitoral em suas decisões[7] e pela imprensa (CORREIO DO POVO, 7 abr. 2013). Conforme o Dicionário Houaiss (2001, p. 776), o termo *complementar* se vincula a concluir, completar ou terminar, estando

[6] Zilio fala em "nova eleição" ou em "eleição complementar" (a ser comentada a seguir), pois supõe a "eleição suplementar" como repetição apenas da votação em algumas seções, ou seja, nos termos hoje não mais aplicados pela Justiça Eleitoral.

[7] RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. *ELEIÇÕES COMPLEMENTARES*. PARTICIPAÇÃO DE CANDIDATO QUE DEU CAUSA À NULIDADE DO PLEITO. [...] (BRASIL. TSE, 2006).

diretamente relacionado a *suplementar* e à ideia de algo que está vacante e não concluído, seja ele o mandato (na interpretação de Zilio e Ramayana), a votação (na interpretação original da Justiça Eleitoral para a expressão *eleição suplementar*) ou o processo eleitoral em sentido lato (na interpretação vigente). Portanto, não se identifica distinção conceitual entre as expressões, ocorrendo apenas a preferência ao adotar uma e não a outra, embora o texto legal utilize tão somente *suplementar*.

Outras denominações encontradas, especialmente em matérias jornalísticas, algumas produzidas pelos próprios TREs, são: *eleição extemporânea* (BRASIL. TRE-MG, 1º maio 2010) e *fora de época* (RÁDIO GAÚCHA, 14 jun. 2016). Elas procuram ser sinônimo de *suplementar*, mas, como fica evidente, são informais e enfatizam a ocorrência de um pleito fora do calendário ordinário.

3 Nulidade e anulação

Aspecto diretamente relacionado ao tema deriva da nulidade da maioria dos votos atribuídos no pleito. Contudo, a temática também contempla diversas possibilidades que serão apreciadas nesta seção.

3.1 Nulidade do voto

O voto, tomado como "o instrumento pelo qual o eleitor expressa sua vontade, na escolha de seus representantes ou sobre assuntos que exigem sua manifestação" (PINTO, 2006, p. 309), formaliza-se por meio de determinado procedimento para registro da vontade do eleitor na cédula de votação, que é estabelecido em lei ou em normas com força de lei (caso das resoluções do TSE).

Nessa perspectiva, o eleitor também precisa cumprir (ou deixar de cumprir) determinados requisitos para que seu voto seja considerado nulo. Com o uso da urna eletrônica e em razão da inexistência de uma tecla alusiva a *voto nulo*, é preciso digitar número que corresponda a candidato inexistente. Em tempos de cédula de papel, era necessário: escrever número ou nome que correspondesse a candidato inexistente; riscar ou rasurar a cédula;

adotar qualquer outro procedimento de votação que não permitisse identificar intenção de voto válido, como assinalar dois nomes para o mesmo cargo ou colocar o "x" fora do quadrilátero correspondente[8] (BRASIL. TSE, 2016d).

Dessa forma, o voto nulo é aquele cuja manifestação do eleitor na cédula (boletim de voto) torna impossível que sua decisão seja validada. Tal definição contempla as duas situações com base nas quais o voto é considerado nulo: a de quem, apesar de ter optado por algum candidato, acaba inadvertidamente por inutilizar a cédula e, por isso, não consegue expressar de modo válido a sua escolha; e a daquele que decide não optar por nenhum dos concorrentes e, por isso, adota um procedimento de votação que materializa a inutilização da cédula.

Para efeitos da apuração, não há distinção efetiva entre voto nulo decorrente de vontade ou de erro. São votos propriamente nulos ou natinulos aqueles que nasceram desse modo e, como tais, são "infecundos ou estéreis [...], isto é, 'os que não produzem frutos', que não trazem qualquer influência na questão que se deseja resolver através dos pleitos" (PORTO, 1995, p. 373).

A opção por não escolher candidato pode ser ocasional, relativa à inconformidade com as opções apresentadas em uma disputa, ou permanente, fruto da insatisfação com o sistema de voto (obrigatório, no caso brasileiro), da circunstância política (como durante a ditadura civil-militar brasileira) ou mesmo do sistema representativo e, portanto, decorrente de uma postura ideológica. Em qualquer situação, como declarou o Ministro Ayres Britto (Apud ALMEIDA NETO, 2014, p. 84), essa escolha constitui "legítima expressão da vontade soberana do eleitor. Vontade, contudo, que não é direcionada a nenhum dos postulantes a cargo eletivo e que, portanto, assim é de ser recebida e considerada".

[8] A determinação consta no art. 175 do Código Eleitoral.

3.2 Nulidade da votação

Nesse caso, a nulidade nunca se refere à vontade do eleitor, mas ao conjunto de elementos que se associam ao voto. Conforme o Código Eleitoral, é nula a votação quando realizada: em cédula não oficializada, não devidamente autenticada ou que não preserve o segredo da escolha (art. 175, incisos I a III); por eleitor não habilitado; em data, horário e local não oficializado para tal; perante seção e autoridade não regulamentar (arts. 220 e 221); viciada de falsidade, fraude, coação (art. 222).

Cândido (2008, p. 422) considera que há impropriedade na nomenclatura estabelecida em algumas dessas situações – como a votação perante mesa não nomeada por autoridade ou aquela realizada fora do período legal (art. 220, incisos I e III) –, pois elas não se referem propriamente a invalidades, e sim à votação inexistente, visto que jamais cumpriram qualquer um dos requisitos legais.

Esse tipo de nulidade sempre é estabelecido por decisão da autoridade eleitoral, após a constatação da irregularidade, conforme disciplina o art. 220, parágrafo único, do Código Eleitoral. Isso é, na ocorrência da votação, há a pretensão de que os sufrágios sejam válidos – de parte daqueles que cometem essas fraudes, porque há a intenção de que estas não sejam descobertas, e de parte dos eleitores não envolvidos em fraude, porque votam sem conhecer esses vícios, bem como porque supõem participar de uma votação que cumpre integralmente os requisitos de validade. Para preservar tal expectativa, a orientação do Código Eleitoral, em seu art. 219, é de que a Justiça Eleitoral seja cautelosa e abstenha-se de pronunciar nulidade sem demonstração de prejuízo, de modo que prevaleça como regra a validade dos procedimentos e a nulidade seja a exceção.

Independentemente do fato gerador, os problemas que ensejam a nulidade da votação arrastam para a nulidade as escolhas legítimas do eleitor.[9] Trata-se de votos que são anulados em contrariedade à disposição do eleitor de escolher um candidato. Cabe lembrar,

[9] Conforme o art. 219 do Código Eleitoral, se for possível identificar os votos que não estão conformes às regras em uma ou mais seções eleitorais, torna-se viável que apenas estes sejam anulados, preservando-se os demais.

ainda, que o sentido originalmente atribuído à expressão *eleição suplementar* se referia a essas situações em que houve nulidade da votação em uma ou algumas seções, mas sem atingir mais de 50% dos votos (quando caberia anular o pleito). Quando essa nulidade não implicava possibilidade de modificação no resultado final, era definida a nulidade de todos os votos atingidos; mas, se houvesse tal possibilidade, a Justiça Eleitoral poderia determinar a realização, em outra data, de nova votação nas seções anuladas.

3.3 Nulidade da eleição

Como já visto, ela figura no art. 224 do Código Eleitoral e, na ponderação de Zilio (2006, p. 43), "o fim da norma prevista [...] é cristalino: evitar que uma eleição maculada tenha vigência e, por consectário, preservar, ao máximo, a lisura do mandato eletivo do quadriênio respectivo". Uma das questões-chave é como contabilizar os votos atingidos pela nulidade, de modo a configurar a maioria absoluta exigida no art. 224 e a consequente necessidade de realização de nova eleição.

Também nesse caso, a resposta da Justiça Eleitoral se modificou ao longo do tempo. Como explica Bramraiter (2013), de 1965, ano da promulgação do Código Eleitoral, até meados dos anos 2000, o entendimento era de que, independentemente do tipo de nulidade, a eleições estariam anuladas se esse contingente atingisse mais de 50% dos votos emitidos.

A autora demonstra tal compreensão por meio de decisão sobre o REspe nº 4.005/AL, proferida em 5 de abril de 1973:

> A Jurisprudência deste Tribunal firmou-se nº sentido da anulação da eleição majoritária, qualquer que seja o motivo da nulidade da votação, votos ou cédula, desde que se apure o excesso de mais da metade sobre o total do comparecimento (Apud BRAMRAITER, 2013, p. 76).

O entendimento continuava a ser esse em 1992, como se depreende da ementa alusiva ao REspe nº 10.989/MT: "é firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que, para a incidência

do art. 224, não importa a causa da nulidade dos votos" (Apud BRAMRAITER, 2013, p. 79). Dez anos depois, em 2003, prevalecia a mesma interpretação, como se verifica no MS nº 3.113/MS:

> [...] se a nulidade dos votos atingir mais da metade da votação – seja pela nulificação das cédulas, seja pela votação em candidatos inelegíveis ou sem registro, situação que o Código Eleitoral não distingue – procede-se a nova eleição, conforme determina o art. 224 daquele código (Apud BRAMRAITER, 2013, p. 79).

A partir de 2006, ele sofreu modificação, tendo sido desenvolvida a distinção, atualmente em vigor, entre votos nulos (natinulos), aqueles que são definidos pelo eleitor, e votos anulados, aqueles que, embora eventualmente expressem uma decisão do eleitor, não podem ser validados, o que é sempre determinado pela Justiça Eleitoral. Esse entendimento figura na ementa do REspe nº 25.937/BA, julgado em 2006 (BRAMRAITER, 2013, p. 80), e na Resolução-TSE nº 22.992, de 19 de dezembro de 2008, em que se lê: "os votos dados a candidatos cujos registros encontravam-se *sub judice*, tendo sido confirmados como nulos, não se somam, para fins de novas eleições (art. 224, CE), aos votos nulos decorrentes de manifestação apolítica do eleitor".

Fixada essa distinção, passou a preponderar o entendimento de que a nulidade a que faz referência o art. 224 é relativa aos votos anulados, bem como que os votos nulos eram totalmente inválidos e não produziam nenhum efeito. Assim – ao contrário do entendimento anterior –, eles não poderiam ser somados e produzir a anulação do pleito, caso atingissem mais de 50% da votação. Igualmente, não haveria a possibilidade de a maioria absoluta dos eleitores, ao anular o voto, produzir a anulação da eleição – salvo a hipótese, amplamente improvável, de que todos os eleitores o fizessem (BRASIL. TSE. 9 ago. 2014).

Ao não distinguir votos nulos e anulados e ao considerar todos para o cômputo da maioria absoluta de sufrágios atingidos pela nulidade, o entendimento fixado pela Justiça Eleitoral, até meados dos anos 2000, ensejava mais provável que os limites estabelecidos

pelo art. 224 fossem atingidos e, em consequência, que mais eleições acabassem anuladas. Não obstante, isso não era comum.

A razão repousa no fato de o índice de votos natinulos jamais ter chegado ao nível de 50% dos votos atribuídos, assim como no de que os controles no processo de votação tornavam raro que houvesse a anulação de muitas seções, que muitos votos fossem anulados em razão da cassação ou da impugnação de candidaturas, de diplomas e de mandatos. E tal não ocorria, porque inexistia legislação que desse suporte à Justiça Eleitoral para tomar essas decisões e/ou para que obtivesse esse resultado de modo célere, de forma que a possibilidade de punição era rara.

No entanto, a anulação de eleições tornou-se mais recorrente depois que a Justiça Eleitoral *atenuou* a possibilidade prevista no art. 224. Essencialmente, desde os anos 1990, houve crescimento da previsão, nos meios legais, para que votos viessem a ser anulados pela Justiça Eleitoral. Por um lado, esses novos instrumentos legais acresceram situações passíveis de cassação em decorrência de condutas inapropriadas desenvolvidas durante o processo eleitoral ou por inelegibilidade decorrente de ações anteriores. Por outro, tornaram mais precisas algumas já previstas no Código Eleitoral ou em outras legislações, caso de fraude, de compra de votos ou de abuso do poder econômico.

Esse conjunto de normativos legais recentemente adotado também criou um ambiente institucional que serve como estímulo para que os competidores demandem contra os oponentes e, portanto, venham a judicializar a disputa. Os achados empíricos de Marchetti corroboram essa perspectiva, pois houve o crescimento dos recursos eleitorais entre 1990 e 2004, tendo 58% deles atores políticos como proponentes a questionar prática dos seus concorrentes, o que o leva a considerar que “a via judicial poder ser tomada como arma para maximizar o número de votos por meio de uma estratégia que considera a Justiça Eleitoral como mais um palco no cenário competitivo” (MARCHETTI, 2014, p. 101).

A lógica é simples: como aumentou o elenco de práticas vedadas pela legislação e também a intensidade das punições, quem perde a

disputa eleitoral pode apresentar alegações contra o vencedor com a intenção de reverter ou de anular o resultado, haja vista que, se o resultado das urnas for mantido, ele está derrotado. Assim, em tese, não tem nada a perder ao contestar o resultado. Conforme Zalamena (2013, p. 86), nesse cenário institucional,

> [...] atores políticos não somente dedicam-se a propaganda, as práticas usuais de campanha na busca pelo voto, como também se dedicam a monitorar possíveis erros dos adversários, preferencialmente, documentando-os com provas, para possível utilização no caso de um processo.

Na mesma medida, a própria Justiça Eleitoral passou a utilizar esses recursos legais para punir mais enfaticamente aqueles concorrentes que não seguem tais pressupostos. Conforme Marchetti (2014, p. 109),

> [...] a probabilidade de um processo judicial envolvendo a competição eleitoral prosperar na Justiça Eleitoral é bastante alta. [...] Não achamos exagerado afirmar que as chances de combater um oponente político-partidário na arena judicial com um resultado positivo para aquele que inicia o processo, são bastante elevadas.

Evidentemente, essa lógica significa que o resultado e a validade de um pleito, cada vez mais, não se esgotam na apuração, e sim que pode haver "novo estágio" do processo eleitoral. Consequentemente, ele só tem fim quando a Justiça Eleitoral encerra a análise das contestações, confirma o resultado das urnas ou anula a votação e determina a realização de novo pleito, o que reabre a disputa. Conforme Noleto (2008, p. 27), "quando uma eleição é judicializada, desde que haja possibilidade de cassação do registro ou do diploma de alguém na disputa, seus resultados continuam incertos, às vezes, mesmo depois da apuração dos votos".

Cabe lembrar que os votos anulados que subsidiam a anulação do pleito são aqueles previstos no Código Eleitoral em suas diversas modalidades, os quais foram até aqui resenhados sob a alcunha *nulidade da votação* (seção 2.2). Porém, é relevante destacar que as tipificações que mais recentemente foram estabelecidas em lei e que subsidiam a maior atividade da Justiça Eleitoral são originárias

do art. 175, § 3º, do Código Eleitoral, que preceitua: "serão nulos, para todos os efeitos, os votos dados a candidatos inelegíveis ou não registrados"[10]. Isso porque o que as inovações legislativas mais recentes fizeram nesse campo foi ampliar o escopo e tornar mais precisas as situações e os meios para declarar a inelegibilidade de um candidato ou desconhecer o registro dele como tal.

Em outros termos: torna-se cada vez mais possível que o eleitor tenha indicado um nome que estava inscrito para participar do pleito, tenha aparecido no boletim de voto (a tela da urna eletrônica) e, portanto, tenha atribuído um voto até então válido ou com possibilidade de ser validado; mas, decorrida a votação, esse nome deixou de ser considerado um candidato efetivo ou não teve essa condição confirmada; por consequência, o voto deixou de ser válido, ou não pôde ser validado, e se tornou anulado (embora nunca tenha sido nulo, seguindo a distinção construída pela Justiça Eleitoral).

As situações legais que subsidiam essa ocorrência desdobram-se em algumas possibilidades a serem abordadas resumidamente na sequência.

3.3.1 Candidatura *sub judice*

A primeira dessas possibilidades diz respeito a candidatos que concorreram sem que a sua inscrição tenha sido validada pela Justiça Eleitoral, o chamado candidato *sub judice*. São duas situações básicas: (a) a daquele cujo registro, deferido pela Justiça Eleitoral, é contestado por terceiros (outros competidores, Ministério Público Eleitoral) e, por isso, passível de indeferimento; (b) a dos não registrados, pois o pedido foi indeferido pela Justiça Eleitoral, tendo sido solicitada a revisão da negativa.

Os que concorrem *sub judice* podem participar de todas as atividades da campanha, mas correm o risco de, após o pleito, deixarem de ser ou nunca virem a ser um candidato plena e

[10] "Candidato inelegível" se refere à inelegibilidade superveniente, ou seja, adquirida após a votação, visto que não seria possível a existência legal (autorizada pela Justiça Eleitoral) de candidato inelegível, pois atestar a elegibilidade é um dos requisitos para o registro da candidatura (ALVIM, 2012, p. 351-352).

legalmente registrado. Se isso ocorrer, os votos que receberam poderão ser considerados anulados, conforme decisão da Justiça. É o que preceitua o art. 16-A da Lei nº 9.504/1997, incluído pela Lei nº 12.034/2009.

A base para a existência de candidaturas *sub judice* repousa nas previsões legais para a inelegibilidade, que tiveram a abrangência ampliada desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, de forma a existir cada vez mais espaço para que seja possível restringir ou contestar a candidatura.

A Carta Magna de 1988 (art. 14, §§ 4º a 8º) traz um conjunto de cidadãos alcançados pela inelegibilidade: inalistáveis; analfabetos; titulares de cargo do Executivo, para a própria sucessão[11]; e cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau, de detentor de cargo do Executivo. Ainda podem ser acrescentadas as condições de elegibilidade, presentes na CF/1988 (art. 14, § 3º) e em normas infraconstitucionais, como filiação partidária e domicílio eleitoral em determinado prazo.

Igualmente, a Constituição previu a necessidade de lei complementar para estabelecer novos casos de inelegibilidade até então não discriminados e, assim, preservar a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta (art. 14, § 9º). Promulgada em 1990, a Lei Complementar nº 64, chamada de *Lei de Inelegibilidades*, discrimina hipóteses de inelegibilidade, prazos em que esses casos vigoram, bem como procedimentos para impugnar candidaturas.

Um novo passo foi dado com a aprovação da Emenda Constitucional nº 4, de 1994, que modificou o § 9º do art. 14 para incluir os termos *probidade administrativa* e *moralidade* para o exercício do mandato, que estaria relacionada à *vida pregressa do candidato*. Em um primeiro momento, não foram atendidos os objetivos pretendidos, pois o TSE considerou que o princípio não era autoaplicável e que as expressões necessitavam de delimitação legal para produzirem

[11] Tal determinação foi modificada com o advento da EC nº 16, em 1997, que permite a reeleição. O impedimento, portanto, passou a se referir a um terceiro período consecutivo.

efeito. Em termos práticos: continuaram podendo concorrer os réus em ações criminais e de improbidade administrativa, mesmo se já condenados, se houvesse possibilidade de recorrer, pois valeria o princípio constitucional da presunção de inocência.

Novo e mais decisivo passo foi dado com a aprovação de outro projeto de lei de iniciativa popular, que redundou na Lei Complementar nº 135/2010, conhecida por Lei da Ficha Limpa. Fundamentalmente, ela pune com inelegibilidade o detentor de mandato que renunciar ao cargo para evitar cassação, assim como o condenado por órgão colegiado, ainda que exista possibilidade de recurso a órgão superior e de posterior revisão dessa decisão, em um amplo rol de crimes: abuso do poder econômico ou político; contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência; contra o meio ambiente e a saúde pública (BRASIL. Lei Complementar nº 135/2010).[12]

3.3.2 Decorrente de ação desenvolvida durante o pleito

A segunda possibilidade de voto do eleitor que posteriormente é anulado pela Justiça Eleitoral diz respeito às situações que têm como penalidade a cassação da candidatura, do diploma ou a impugnação do mandato e se relacionam com as ações previstas na Lei nº 9.504/1997: (a) captação ilícita de sufrágio (art. 41-A); (b) captação e gastos ilícitos de recursos ou abuso do poder econômico (art. 30-A); (c) condutas vedadas aos agentes públicos (arts. 73 a 78).

Nenhuma dessas questões era desconhecida da CF/1988 ou do Código Eleitoral, mas, mais recentemente, elas foram efetivamente tipificadas, especificadas na legislação ou associadas à perda da condição de candidato, de diplomado ou de eleito, de modo a fornecer os meios para que os demais concorrentes pudessem reivindicar e/ou o Ministério Público e a Justiça Eleitoral pudessem agir, punir os agentes políticos e, consequentemente, anular os votos a ele atribuídos.

[12] A Lei da Ficha Limpa inclui vários outros *impedimentos*, os quais não foram aqui relacionados.

Essas mesmas ações, realizadas e condenadas em período anterior ao pleito, podem redundar na inelegibilidade do candidato e, assim, estão contempladas na possibilidade apresentada anteriormente sob a alcunha "candidatura *sub judice*". Em outros termos: ações realizadas antes do período eleitoral em questão podem tornar determinado cidadão previamente inelegível (ainda que a decisão acerca dessa condição seja determinada ao longo da campanha, depois de realizado o pleito ou, até mesmo, durante o exercício do mandato), enquanto as que são apreciadas agora foram promovidas ao longo do processo eleitoral do qual ele participa e, por isso, redundam na penalidade de impugnação ou cassação.

4 Consequências da anulação dos votos

No campo do Direito Eleitoral e da jurisprudência do TSE, as consequências produzidas pela anulação de maioria dos votos de uma eleição não estão pacificadas. Entendimentos divergentes são registrados e decisões distintas para casos aparentemente semelhantes têm sido tomadas. Desse modo, da premissa *anulados mais de 50% dos votos*, prevista no art. 224 do Código Eleitoral, não se retiram necessariamente a *anulação da eleição*, também determinada no mesmo artigo, e menos ainda a realização de *eleição suplementar*.

4.1 Diplomação do candidato subsequente que esteja apto

A lei parece cristalina: apenas no caso da anulação de mais de 50% dos votos (descontados os *propriamente nulos*, conforme o entendimento atual do TSE) cabe a anulação da eleição. Portanto, permanece a validade do pleito quando os votos anulados de um ou de mais de um candidato somados não atingem 50%. Caso o eleito não esteja entre os impugnados ou cassados, ele continua na condição de vencedor; se figurar, toma posse o candidato subsequente mais bem colocado que esteja apto (normalmente, o segundo colocado).

A situação já não é tão simples quando se trata de pleitos em que seja necessária a obtenção da maioria absoluta dos votos válidos para alcançar o cargo (presidente, governador, prefeito em município com mais de 200 mil eleitores) e, consequentemente, exista a possibilidade de disputa de segundo turno. Ocorrendo a anulação dos votos atribuídos ao candidato que venceu o segundo turno, deve este ser anulado ou o pleito desde o seu princípio, ou seja, também o primeiro turno? Ou deve ser anulada tão somente a votação desse candidato, obtida em ambos os turnos? As respostas da Justiça Eleitoral variam conforme os casos, as quais nem sempre se encaminham para a promoção de um novo pleito.

Situação 1 – Em vez da realização de uma nova eleição, foi consagrado o segundo colocado no segundo turno, isto é, o perdedor, mas não por ter sido o *único que restou* nessa etapa, e sim porque se tornou o vencedor do primeiro turno. A explicação é que os votos do vencedor foram anulados não só no segundo turno, mas também no primeiro. Nesse caso, é preciso refazer os cálculos para ver se o outro selecionado para o segundo turno atingiu a maioria absoluta dos votos válidos já no primeiro turno, tendo em vista que os votos do candidato vencedor do pleito são retirados da base de cálculo.

Situação 2 – Novamente, em vez da realização de uma nova eleição, a Justiça Eleitoral diploma o concorrente que havia sido derrotado no segundo turno. Tal fato, no entanto, ocorre com base em outra interpretação: não caberia a aplicação do art. 224 do Código Eleitoral ao segundo turno de eleições – o que só valeria para o primeiro turno ou para eleições de turno único –, e sim do art. 77, § 3º, da CF/1988, que determina:

> [...] se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição em até vinte dias após a proclamação do resultado, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos (BRASIL, CF/1988).

Nesta situação, dois entendimentos estão associados. O primeiro é de que os votos anulados não são *absolutamente anulados*, e sim *relativamente anulados*, por isso constituem a base sobre a

qual é contabilizado o contingente de votos válidos, embora não possam ser contabilizados a nenhum concorrente, o que dispensa a possibilidade de renovação da eleição. O segundo afirma que o segundo colocado pode ser considerado vencedor porque a votação dele (que realmente foi menor do que 50% dos votos válidos) atingiu a maioria simples dos votos nominais. Ele está fixado pelo parecer do Ministro Carlos Madeira:

> [...] penso que a maioria que se exige [no segundo turno] é maioria simples, prevista expressamente no § 1º, art. 2º da Lei das Eleições [...] é clara a situação de que 'se nenhum candidato alcançar a maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição no último domingo de outubro, concorrendo os dois candidatos mais votados, e considerando-se eleito o que obtiver a maioria dos votos válidos'. Então, a maioria é simples, ao contrário da maioria absoluta exigida no *caput* do art. 2º da Lei nº 9.504/1997 – para o primeiro turno (Apud ALMEIDA NETO, 2014, p. 89).

Assim, a base para tal interpretação é que no segundo turno não é exigida a maioria absoluta, e sim a simples.

4.2 Realização de novo segundo turno

Esta é uma decisão derivada: a Justiça Eleitoral anula os votos do vencedor no segundo turno, mas não dá posse ao segundo colocado, como verificado na situação 2 da subseção anterior, pois entende o quadro nos termos da situação 1, ou seja, é preciso retirar a votação do vencedor do pleito original, recalcular a divisão dos votos do primeiro turno e verificar se algum candidato não alcançou 50% dos votos válidos, o que faria dele o vencedor. Constatado que isso não ocorreu, é determinada a realização de novo segundo turno, do qual participam o derrotado no segundo turno original e o concorrente que ficou em terceiro lugar no primeiro turno – que é *promovido* ou *resgatado*.

De qualquer modo, essa situação abrange a realização de eleição suplementar, com nova votação e novos competidores. A peculiaridade está no fato de que o pleito não é anulado em sua totalidade, pois os resultados do primeiro turno produzem efeitos e servem para *selecionar* os que passam ao segundo.

4.3 Eleição indireta no biênio final do mandato

Outra possibilidade surge se a anulação de mais de 50% dos votos de uma eleição acontecer quando já decorrida mais da metade do mandato. Nesses casos, as decisões da Justiça Eleitoral têm sido tanto a realização de eleição direta (suplementar) quanto indireta, aquela em que os eleitores são os membros do Poder Legislativo respectivo (Congresso Nacional, no caso de presidente; Assembleia Legislativa, no de governador; Câmara Municipal, no de prefeito).

À luz do art. 224 do Código Eleitoral, não haveria motivo para discussão, pois a codificação preceitua eleição direta. Porém, a base para a outra decisão é o art. 81, § 1º, da CF/1988, que determina a eleição indireta, a ser realizada pelo Congresso Nacional, quando é preciso suprir a vacância conjunta dos cargos de presidente e de vice-presidente no biênio final do mandato.

Para Lima Filho (2008), isso implica dizer que, se a vacância ocorrer no biênio final do mandato, só é cabível a realização de eleição indireta e que a Justiça Eleitoral se equivoca ao determinar a direta (suplementar), pois

> [...] aplicar o art. 224, do Código Eleitoral, nos últimos dois anos do período de mandato, é prender-se a um formalismo desnecessário, capaz de gerar grande instabilidade no ordenamento jurídico, submetendo o eleitorado a uma situação drástica, em descabido afronte aos valores e princípios constitucionais, como a proporcionalidade e razoabilidade.

O fundamento para tal interpretação está no fato de o texto constitucional falar apenas em vacância, sem vinculá-la a alguma causa específica. Desse modo, importa tão somente o fato de o cargo não se encontrar ocupado nesse período específico.

O entendimento da Justiça Eleitoral, porém, é de que, se a vacância decorre de razão eleitoral, cabe a realização de nova eleição direta e que a indireta deve realizar-se em situações decorrentes de outras motivações, como renúncia, falecimento, incapacidade absoluta, cassação por ato do poder legislativo (LIMA FILHO, 2008).

Essa é uma parte da polêmica. A outra se refere ao fato de o artigo da Constituição abranger tão somente o presidente e o vice-presidente e de não existir determinação específica para os cargos equivalentes nos planos estadual e municipal. Logo, há discussão se a determinação é aplicável a eles e, em caso positivo, em que medida ela deve ser estendida.

O entendimento firmado pelo STF é de que, por simetria, a previsão constante no art. 81 é aplicável ao plano subnacional. Portanto, constatada a vacância, caberia ao Poder Legislativo respectivo realizar a escolha do novo titular do Executivo, a não ser que a constituição estadual ou a lei orgânica municipal em questão discipline eleição direta (suplementar). Na mesma medida, também foi firmado o entendimento de que, inexistindo lei que discipline como deve se processar essa eleição indireta, os respectivos órgãos legislativos subnacionais têm autonomia para organizarem a eleição como considerarem mais procedente. A ressalva é que se torna necessária a realização de eleição, sendo impossível, por conseguinte, considerar automaticamente o presidente do respectivo Legislativo como sucessor.

Apesar disso, e como foi visto anteriormente, a Justiça Eleitoral tem decidido tanto pela realização de eleições diretas (suplementar) quanto por indiretas no plano subnacional, sem que entendimento único se tenha firmado até o momento.

4.4 Novo regramento

Por conta das indefinições resenhadas nas subseções anteriores, a Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, abordou a questão ao incluir os §§ 3º e 4º ao art. 224 do Código Eleitoral:

> Art. 224. [...]
>
> § 3º A decisão da Justiça Eleitoral que importe o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário acarreta, após o trânsito em julgado, a realização de novas eleições, independentemente do número de votos anulados.

> § 4º A eleição a que se refere o § 3º correrá a expensas da Justiça Eleitoral e será:
>
> I – indireta, se a vacância do cargo ocorrer a menos de seis meses do final do mandato;
>
> II – direta, nos demais casos.

As mudanças não são pequenas. A primeira delas é que a lei veda a possibilidade de ser declarado vencedor (e de tomar posse) outro candidato que não aquele que obteve mais votos no pleito majoritário[13]. Caso a votação dele seja anulada, impõe-se a realização de nova eleição, o que elimina as possibilidades elencadas nas subseções 3.1 e 3.2.

Desse modo, a novidade acolhe o posicionamento daqueles que defendem que, em qualquer hipótese, devem ser realizadas novas eleições diretas (suplementar), e os argumentos para tanto são assim sintetizados por Leite (2014, p. 19):

> [...] a liberdade de votar é cerceada por uma regra jurídica instituída em pleno regime jurídico-político de exceção (ditadura militar) [o art. 224 do Código Eleitoral de 1965], em que o critério de decisão da maioria não é respeitado, uma vez que a realização de novas eleições deveria ocorrer toda vez que o candidato mais votado tivesse o seu registro de candidatura rejeitado ou sua diplomação invalidada judicialmente.

A segunda é que as situações que ensejam cada tipo de nova eleição estão discriminadas, pondo, aparentemente, fim às possibilidades de entendimentos divergentes, como resenhado na subseção 3.3. Se a vacância ocorrer a menos de seis meses do final do mandato, a eleição será indireta (no âmbito do respectivo Legislativo); em todas as demais situações, a disputa será direta, configurando a chamada *eleição suplementar*. Todavia, como a norma refere *decisão da Justiça Eleitoral*, as determinações não se aplicam a outras decisões que também redundam na cassação de mandato, como aquelas proferidas pela Justiça Comum ou aprovadas pelo Legislativo.

[13] Nesse caso, a medida abarca também o cargo de senador, embora este seja do Poder Legislativo. Não se sabe se a intenção original do legislador era incluir os senadores ou se esse imprevisto decorreu do modo como foi redigida a norma.

O terceiro e mais relevante é que, embora figure como parágrafo do art. 224, a inovação altera o que o *caput* do mesmo artigo estabelece e dá novo significado à possibilidade de realização de novas eleições. Isso ocorre porque o *caput* trata de anulação da eleição e promoção de novo pleito quando (e somente quando) 50% dos votos forem anulados; o § 3º se reporta à necessidade de nova eleição em qualquer situação em que os votos do vencedor forem anulados, ou seja, tenha ele feito a maioria absoluta ou tão somente a relativa.

Como essa inovação vai produzir efeitos a partir de 2016, o seu efetivo impacto sobre a temática das eleições suplementares ainda não pode ser plenamente averiguado. No entanto, algumas previsões podem ser apresentadas: as futuras decisões dos TREs passam a ter uma referência normativa, o que, em tese, deve reduzir a margem para decisões tão divergentes e contraditórias entre si que tornam cada caso um caso; ao mesmo tempo, a expectativa é de intenso crescimento do número de eleições suplementares nos próximos anos.

De qualquer modo, doutrinadores já apontam algumas dificuldades para que essa inovação legal produza esses efeitos, caso de Severo e Chaves (2015, p. 117-118):

> [...] se condiciona a realização de novas eleições ao trânsito em julgado da cassação. Isso pode acarretar que os presidentes de câmaras municipais fiquem vários meses (ou até anos) no comando da prefeitura, no período compreendido entre o afastamento do prefeito do cargo (que pode ocorrer já a partir do julgamento pelos TREs) até o trânsito em julgado da condenação (que, em alguns casos, pode demandar decisão até mesmo do STF sobre a matéria).

Se tal interpretação for a correta, a nova legislação faz com que se retorne ao período anterior, em que havia poucas possibilidades de a Justiça Eleitoral punir de modo efetivo (com a perda de mandato) aqueles que o alcançaram por meio de procedimentos ilegais.

5 Conclusão

O artigo abordou a atual definição de *eleição suplementar* adotada pela Justiça Eleitoral e indicou as modificações que ela sofreu ao longo do tempo, especialmente, ao ser contraposta ao conceito de *renovação de eleições*. Também foram discutidos os institutos diretamente vinculados à questão, quais sejam, anulação e nulidade de voto, votação e eleição, bem como a ampliação das previsões legais nos anos 1990, que permitiram à Justiça Eleitoral cassar e impugnar candidaturas, diplomas e mandatos, redundando na realização de mais eleições suplementares. Apresentou decisões da Justiça Eleitoral em face da determinação da anulação de mais de 50% dos votos, o que nem sempre redunda em convocação de novas eleições diretas, e sim na posse do segundo colocado ou na realização de eleição indireta. Por derradeiro, apontou as recentes modificações no Código Eleitoral que, a depender das interpretações jurisprudenciais, podem produzir aumento da convocação de novas eleições ou, ao contrário, fazer com que o panorama retorne ao período em que a Justiça Eleitoral não tinha meios efetivos para punir com eficácia ações indevidas de candidatos.

Referências

ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. *Direito eleitoral regulador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

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

BRAGA, Flávio. *A distinção entre eleição suplementar e renovação de eleição*. São Luís, fev. 2009. Disponível em: <http://adrianosoaresdacosta.blogspot.com.br/2009/03/eleicao-suplementar-e-renovacao-de.html>. Acesso em: 21 maio 2016.

BRAMRAITER, Juliana. Os reais efeitos do voto nulo na atualidade e seu reflexo para o regime da democracia representativa no Brasil. *Revista Estudos Legislativos*, Porto Alegre, a. 7, n. 7. Disponível

em: <http://submissoes.al.rs.gov.br/index.php/estudos_legislativos/article/view/134/pdf>. Acesso em: 21 maio 2016.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 21 maio 2016.

_____. *Código eleitoral 1965* (Lei 4.737, de 15 jul. 1965). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm>. Acesso em: 21 maio 2016.

_____. *Lei 9.504, de 30 set. 1997*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>. Acesso em: 21 maio 2016.

_____. *Lei Complementar 135*, de 04 jun. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp135.htm>. Acesso em: 21 maio 2016.

_____. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MINAS GERAIS. *Candidatos entregam registros para eleições extemporâneas em cinco municípios*. 01 maio 2010. Disponível em: <http://www.tre-mg.jus.br/imprensa/noticias-tre-mg/2010/maio/candidatos-entregam-registros-para-eleicoes-extemporaneas-em-cinco-cidades>. Acesso em: 21 maio 2016.

_____. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Bibliografia selecionada*: apuração de voto, eleição suplementar, nulidade de voto. Brasília: TSE, 2012.

_____. _____. *Eleições 2014*: mais de 50% de votos nulos não podem anular um pleito. 9 ago. 2014. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2014/Agosto/eleicoes-2014-mais-de-50-dos-votos-nulos-nao-podem-anular-um-pleito>. Acesso em: 21 maio 2016.

_____. _____. *Estatísticas TSE*: Eleições 2012. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotSites/estatistica2012/index.html>. Acesso em: 21 maio 2016.

_____. _____. *Glossário Eleitoral*. Eleição suplementar. 2016a. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-e#eleicao-suplementar>. Acesso em: 21 maio 2016.

_____. _____. *Glossário Eleitoral*. Eleições suplementares. 2016c. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-suplementares/eleicoes-suplementares>. Acesso em: 21 maio 2016.

_____. _____. *Glossário Eleitoral*. Renovação das eleições. 2016b. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-r#renovacao-das-eleicoes>. Acesso em: 21 maio 2016.

_____. _____. *Glossário Eleitoral*. Voto nulo. 2016d. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-v#voto-nulo>. Acesso em: 21 maio 2016.

_____. _____. *Resolução 22.992, de 19 dez. 2008*. Disponível em: <http://www.jurisprudenciaelectoral.org/sites/default/files/PA%20 20159.pdf>. Acesso em: 21 maio 2016.

CÂNDIDO, Joel. *Direito eleitoral brasileiro*. 13. ed. rev. atual. Bauru: Edipro, 2008.

CORREIO DO POVO. *PMDB vence três das quatro eleições complementares no RS*. 07 abr. 2013. Disponível em: <http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/?Noticia=495915>. Acesso em: 21 maio 2016.

HOUAISS, Antônio. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

KUNTZ, Jamile Ton. Eleições suplementares e desincompatibilização: a tentativa jurisprudencial de compatibilizar os institutos. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral*, a. 3, n. 4, jan./jun. 2011.

LEITE, Carlos Alexandre Amorim. A invalidação da votação em decorrência de ações eleitorais: crítica ao atual sistema por violação ao princípio da maioria. *Revista Eletrônica EJE*, Brasília, a. 4, n. 5, ago./set. 2011.

LIMA FILHO, Jayme Vieira. A realização de novas eleições no biênio final do mandato. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, a. 13, n. 1826, 1 jul. 2008. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/11418>. Acesso em: 21 maio 2016.

MARCHETTI, Vitor. Competição eleitoral e controle das candidaturas: uma análise das decisões do TSE. *Cadernos Adenauer*, v. 15, n. 1, 2014.

NOLETO, Mauro Almeida. *Terceiro turno*: crônicas da jurisdição eleitoral. Imperatriz: Ética, 2008.

PINTO, Djalma. *Direito eleitoral*: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. São Paulo: Giordano, 1995.

RÁDIO GAÚCHA. *Em eleição fora de época, Crissiumal elege novo prefeito e vice*. 14 jun. 2015. Disponível em: <http://gaucha.clicrbs.com.br/rs/noticia-aberta/-em-eleicao-fora-de-epoca-crissiumal-elege-novo-prefeito-e-vice-140295.html>. Acesso em: 21 maio 2016.

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

ZALAMENA, Juliana Costa Meinerz. *Judicialização, competição política local e eleições municipais no Rio Grande do Sul*. 2013, 134f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

ZILIO, Rodrigo López. Renovação da eleição e participação de quem deu causa à nulidade. *Revista do TRE/RS*, Porto Alegre, v. 11, n. 22, jan./jun. 2006.

ESTUDOS ELEITORAIS

PROPAGANDA POLÍTICA: UMA ABORDAGEM SOBRE SUAS TÉCNICAS COM ÊNFASE NA MENSAGEM SUBLIMINAR

STELA CALDIERARO

ROOSEVELT ARRAES

PROPAGANDA POLÍTICA: UMA ABORDAGEM SOBRE SUAS TÉCNICAS COM ÊNFASE NA MENSAGEM SUBLIMINAR[1]

POLITICAL PROPAGANDA: AN APPROACH ON ITS TECHNIQUES WITH EMPHASIS ON SUBLIMINAL MESSAGE

STELA CALDIERARO[2]

ROOSEVELT ARRAES[3]

RESUMO

Desde as primeiras ideias democráticas, as técnicas e as estratégias utilizadas nas diversas modalidades de difusão da informação estão em constante aperfeiçoamento. Quatro práticas – desvirtuamento do conceito de governo democrático, criação de acusações e fatos inverídicos, estímulo às emoções e projetos inexequíveis – são percebidas conscientemente pelo público, a depender do repertório do emissor e do receptor. Todavia, há uma quinta prática cujo adjetivo tem sido utilizado, nos julgados da Justiça Eleitoral, para qualificar a propaganda eleitoral extemporânea – a mensagem subliminar – engenhosamente criada para não ser identificada pelos sentidos humanos, ameaçando o Estado democrático contemporâneo.

Palavras-chave: Propaganda política. Informação. Propaganda eleitoral extemporânea. Mensagem subliminar.

[1] Artigo recebido em 29 de novembro de 2016 e aprovado para publicação em 27 de janeiro de 2017.

[2] Graduanda em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba.

[3] Mestre e doutorando em Filosofia Política e Jurídica pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Especialista em Ética pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Professor e pesquisador em Direito Eleitoral.

ABSTRACT

From the earliest democratic ideas, the techniques and strategies used in the various modes of information diffusion are constantly improving. Four practices – distortion of the concept of democratic government, creation of accusations and untrue facts, stimulus to emotions and unpractical projects – are consciously perceived by the public, depending on the repertoire of the sender and receiver. However, there is a fifth practice whose adjective has been used in electoral court judgments to qualify extemporaneous electoral propaganda – the subliminal message – cleverly crafted to be unidentified by the human senses, threatening the contemporary Democratic State.

Keywords: Political propaganda. Information. Extemporaneous canvass. Subliminal message.

1 Introdução

O dissenso sobre a origem da democracia enseja dúvidas sobre seu personagem fundador e seu marco temporal. Porém, as principais correntes remontam seu início aos anos de 594 a 454 a.C. A datar desse período, observou-se a existência de personagens especialistas na arte da persuasão: oradores, sofistas e demagogos.

Ao longo do tempo, a democracia antiga sofreu transformações, e a substancial mudança deu-se com o surgimento da representatividade.

Desse modo, os candidatos, em maior número, passaram a disputar cargos, em menor quantidade, necessitando-se do ato da escolha de uns, em detrimento de outros, para obterem a vitória no pleito eleitoral, organizando-se, assim, em partidos políticos.

Um conceito contemporâneo de democracia que pressupõe a pluralidade política, aplicada em países de grandes dimensões territoriais, é defendido por Robert Dahl. Para a concretização dos critérios de compreensão esclarecida e da participação efetiva, faz-se mister a existência da instituição de fontes de informação diversificadas. Para o autor, entre outras instituições e critérios, quanto maior a participação do cidadão, menor será a busca dos interesses da classe dominante. Assim, a informação minimamente inteligível é fundamental para produzir reação social em busca do direito da maioria e das minorias.

A informação pode ser transmitida de diversas maneiras a depender do suporte para sua propagação. De modo geral, qualquer comunicação destinada a persuadir o público é definida como propaganda. Desse modo, ela é reconhecida como grande meio de difusão de informação, real ou criada, podendo conter todo o fato ou omitir partes essenciais, ainda que verídicas, capazes de alterar o entendimento.

A propaganda política é uma realidade indispensável à manutenção dos objetivos democráticos. Portanto, o cerne dessa pesquisa são as estratégias de persuasão e manipulação da informação, bem

como as possíveis consequências da sua má utilização, visto que os candidatos a cargos eletivos, ao perseguirem a vitória sem preocupação com a qualidade, clareza e veracidade da informação, contribuem para o desvirtuamento das ideias democráticas.

O eleitor deveria ter a perspicácia de entender as informações explícitas e implícitas, independentemente de sua escolaridade ou condição social. Deveria recebê-las e interpretá-las da forma mais próxima da ideia veiculada. As mensagens podem ser percebidas pelo cidadão, como no caso das quatro práticas identificadas neste trabalho, quais sejam: o *desvirtuamento do conceito* de governo democrático, a *criação de acusações e fatos inverídicos,* o *estímulo às emoções* e os *projetos inexequíveis*. A quinta prática incutida que pode ocorrer na propaganda política, por ser informação direcionada ao inconsciente não percebida pelo público, é a *mensagem subliminar*, estruturada para não ser identificada. Essas práticas, que interferem tanto na recepção da mensagem quanto na sua decodificação, destoam da sua finalidade: mera transmissão de dados torna-se um campo de guerra, onde o objetivo principal é ganhar o jogo, não importando como a vitória ocorrerá.

Talvez, um voto com *compreensão esclarecida* ainda seja utopia em um país que possui altos índices de pobreza e de desigualdades e baixos índices de escolaridade. Mas, como a propaganda política, seja nas ruas, seja via comunicação de massa, atinge um número expressivo do eleitorado, compreender a manipulação da informação na propaganda política é de fundamental importância para identificar maneiras de mitigar as incidências; ou, ainda que a manipulação permaneça, é importante que o cidadão possua conhecimento para detectá-la e optar por outro candidato, vencendo as eleições aquele que possuir ideias exequíveis, independentemente de possuir ótimo discurso.

Assim, ao estudar a propaganda política como grande vetor do desvirtuamento das ideias democráticas, almeja-se identificar os diversos meios de transmissão de informação que encaminham a democracia à demagogia.

Em virtude de o estudo ter sido concentrado em obras de autores nacionais e estrangeiros, incluindo legislação e julgados, o procedimento de pesquisa adotado foi o bibliográfico.

2 Primeiras ideias democráticas

O início da democracia residia em ideias esparsas relacionadas a reações populares contra regimes tirânicos e também na participação popular nos tribunais e nas assembleias. Não representava uma forma de governo e, dependendo do personagem e do período, o termo democracia recebia conceitos diferentes.

Nesse período da antiguidade clássica, predominavam os discursos orais, modalidade de transmissão da palavra que permite a articulação de diversos artifícios, como a dramatização, a fim de conquistar o receptor da mensagem. O orador, personagem indispensável na vida política de Atenas, não era reconhecido pelo conteúdo do seu discurso, mas pela vitória alcançada com a votação da maioria dos presentes.

Duras críticas ao discurso que conduzia o povo pela emoção, valorizando o modo do discurso, foram feitas por Platão e Aristóteles. A preocupação primeira, segundo os filósofos, seria a verdade. Além disso, longe dos discursos pomposos e emocionantes, estaria a reflexão a serviço da felicidade da pólis.

Assim, os argumentos falaciosos conduziriam ao declínio o ideal da forma de governo participativa, havendo, portanto, uma diferença entre *governo do povo e para o povo* desde o início da democracia.

Sólon, ao conceder a participação popular nos tribunais e nas assembleias, permitiu a participação direta dos cidadãos nos debates e decisões relativos à sociedade ateniense. Nesse mesmo período, surgem personagens especialistas na arte da persuasão, como os demagogos, que manipulavam o povo com a finalidade de atingir interesses próprios ou de uma pequena classe.

Além dos oradores que conduziam as assembleias e os tribunais e dos demagogos, também chamados por alguns estudiosos de oradores ou líderes que possuíam interesses diversos do bem comum, havia uma terceira figura, muito próxima das outras duas, mas com pequenas particularidades: os denominados *sofistas*.

Protágoras, um dos fundadores dessa corrente filosófica, afirmava que "o homem é a medida de todas as coisas". Ou seja, o fato de as pessoas possuírem pontos de vista e opiniões diferentes não é suficiente para declará-las erradas. Não há, por conseguinte, uma verdade única, mas, sim, a valoração que cada indivíduo atribui à situação, o que configura uma visão particular de mundo, não compreendida de forma igual entre os demais indivíduos, impossibilitando afirmar a existência de verdades universais.

Aristóteles também combateu os sofistas. Dedicou-se ao estudo das estruturas sociais das cidades-estados para identificar qual organização política conseguiria melhor distribuir a felicidade aos cidadãos. Sistematizou três formas básicas de governo e outras três que seriam a degradação das primeiras. As básicas seriam monarquia, aristocracia e *politia*, palavra comumente traduzida como constituição. A degeneração da monarquia seria a tirania; da aristocracia, a oligarquia; e, por último, da *politia*, a democracia.

Em diversos textos contemporâneos, não é difícil encontrar autores que, ao atribuírem significados aos escritos de Aristóteles, de forma simples, defendem a correta interpretação da palavra "*politia*" como sinônimo de democracia e da palavra democracia, escrita também por Aristóteles, como sinônimo de demagogia.

Norberto Bobbio discorda dessa interpretação. Ao discorrer sobre o conceito de *politia*, esclarece que a correta definição, segundo os textos de Aristóteles, consiste na fusão entre democracia e oligarquia, não significando apenas democracia, como comumente interpretada.

A ideia do produto da mistura entre democracia e oligarquia, segundo Aristóteles, seria um governo melhor guiado pela ideia de mediação, almejando-se a paz social. Afirma, ainda, que "os

governos que se inclinam para a democracia" eram chamados de *politias*. (ARISTÓTELES, apud BOBBIO, 2001, p. 60). Logo, não está totalmente incorreta a afirmação de que a *politia* de Aristóteles significa o que hoje entendemos por democracia.

Ademais, "Platão e Aristóteles, chamaram a atenção para o fato de que um *governo do povo* enquanto governo exercido por homens inexperientes nas práticas governamentais e sem o necessário conhecimento dos fatos e problemas da vida política pode estar totalmente distanciado dos interesses do povo e, assim, revelar-se um governo contra o povo". (KELSEN, 2000, p. 141).

Há, portanto, uma diferença entre *governar para o povo e governo do povo*. O primeiro estaria em agradar a massa, não implicando necessariamente um bom governo; o segundo reside na ideia de participação popular, direta ou indireta (KELSEN, 2000, p. 141-142).

Nessa toada, a condução da satisfação dos interesses da maioria pode ou não acontecer. É por meio dos discursos políticos que o *governo do povo* se desvirtua em *governo para o povo*. As propostas são apresentadas, discutidas e relembradas evidenciando um discurso para o bem da maioria, em vez da verdadeira intenção, que consiste na permanência no poder. Essas lutas pelo poder acompanham as transformações das ideias democráticas ao longo do tempo.

3 Transformações das ideias democráticas

As ideias democráticas, inicialmente relacionadas a *governo do povo* ou *governo da maioria* (MENEZES, 2010, p. 21), ao longo do tempo, foram transformadas, tendo dois grandes fatores principais: a extensão territorial dos organismos políticos que se formavam e o número, cada vez maior, de participantes nas votações. A participação direta dos cidadãos em muitas decisões, como ocorria na Grécia Antiga, tornou-se inviável, originando outra técnica, que consistia na participação do cidadão de forma indireta, de modo que surge a figura do intermediário entre o cidadão e a vontade do cidadão: o representante político. A transformação "do processo de participação direta do cidadão nos negócios públicos para um

sistema centralizado de representação política" [...] "talvez seja a maior diferença entre a democracia antiga e a democracia moderna de nossos dias" (MENEZES, 2010, p. 21).

Devido às mudanças que ocorreram na relação entre representação política e eleitorado, inspiradas nas ideias de liberdade e igualdade, cumpre destacar que, desde o início da democracia, "o conceito de igualdade, perante a lei ou o direito, significa que o cidadão deve ter acesso à tomada de decisões ou às funções" (PINTO, 2013, p. 14), colocando os cidadãos no mesmo nível um dos outros. Dessa forma, a igualdade entre os cidadãos não residia na ideia de que são iguais, mas, sim, que possuíam direitos e obrigações igualmente impostos a todo cidadão ateniense. Associada à participação do cidadão ateniense, "governo do povo", estava a liberdade individual, que consistia na "participação de todos nas decisões" (PINTO, 2013, p. 15).

Os partidos políticos funcionam, então, como concentradores de ideias divergentes, uma vez que os indivíduos que os formam também possuem opiniões e interesses muitas vezes diferentes da ideologia do partido do qual fazem parte.

A concretização desses pontos essenciais é o fundamento das lutas entre os partidos políticos, e muitas das realizações foram prometidas na campanha eleitoral. Quando "os partidos deixam de condensar opiniões políticas para advogar interesses" (GUSSI, 2009, p. 119), podem ser geradas diversas consequências "nefastas para o ambiente democrático" (MICHELS, apud GUSSI, 2009, p. 119). Uma possível situação que, consequentemente, prejudica a democracia ocorre quando os partidos "se transformam em meras máquinas eleitorais, isto é, em fábricas de candidatos, sem qualquer conteúdo político" (GUSSI, 2009, p. 119).

A ideia inicial era de que as eleições não se limitassem à escolha de representantes, mas de representantes com uma "orientação geral de governo" (FERREIRA FILHO, 1976, p. 13) preparada e organizada antes do pleito. "Assim, o povo se governaria, embora indiretamente, pois escolheria, pela eleição, a política governamental e seus executores" (FERREIRA FILHO, 1976, p. 14).

Hodiernamente, conceituar democracia não é tarefa simples, visto que, em cada país, é possível observar peculiaridades que a difere das demais. Entre as concepções contemporâneas, a de Robert A. Dahl não se preocupa em apresentar uma definição para democracia, mas, sim, em estruturar pelo menos cinco critérios presentes em países democráticos com estrutura territorial em grande escala. São eles: participação efetiva, igualdade de voto, controle do programa de planejamento, inclusão dos adultos e entendimento esclarecido.

Esses cinco critérios estão diretamente relacionados às primeiras ideias democráticas centradas na participação popular. Essa ideia antiga integra o termo utilizado por Dahl para denominar uma democracia representativa moderna: *poliarquia*, que significa *governo de muitos*. "É um sistema político dotado das seis instituições democráticas" (DAHL, 2001, p. 104), quais sejam: a) funcionários eleitos; b) eleições livres, justas e frequentes; c) liberdade de expressão; d) fontes de informação diversificadas; e) autonomia para as associações; e f) cidadania inclusiva (DAHL, 2001, p. 99).

No Brasil, nota-se a presença dessas seis instituições. Contudo, o fato de haver informação diversificada não garante a qualidade da informação que atinge diretamente o entendimento necessário ao cidadão para atuar na vida política.

A informação pode ser transmitida por diferentes suportes dotados de variadas técnicas e práticas de acordo com a finalidade do emissor, podendo apresentar um paradoxo numa democracia: a liberdade de expressão como condutora à dominação, conforme será explorado no capítulo seguinte.

4 Aspectos gerais das comunicações

A comunicação entre os seres humanos, com o intuito de trocarem ideias, valores, experiências e informações, para ser satisfativa, precisa contemplar quatro elementos – emissor, mensagem, canal de comunicação e receptor –, além de ambos os envolvidos possuírem um repertório comum.

Assim, quando o receptor interpreta uma mensagem de acordo com um código predeterminado, ele está realizando a *decodificação* (RABAÇA; BARBOSA, 2001, p. 210).

Os meios de comunicação moldam a mensagem, adotando determinada linguagem ou código, para que fiquem à sua própria imagem (RABAÇA; BARBOSA, 2001, p. 479).

Dentro do tema comunicação, há diversos mecanismos, além da palavra, que permitem a manipulação da informação, não necessariamente focando no texto, como também nos meios ou veículos de transmissão da mensagem, entre outros. A percepção de um mesmo texto, quando lido em jornal ou visto em programa de jornal, é diferente. O jogo de cores, luzes ou a simples entonação mais forte em determinado trecho da notícia podem alterar a percepção, dependendo de diversos fatores inerentes ao receptor. Para melhor esclarecimento, destaca-se o seguinte trecho:

> A preocupação de utilizar cada veículo com o máximo de eficácia conduziu Bernard Berelson à seguinte equação: "certas mensagens, sobre certos assuntos, trazidos à atenção de certo tipo de gente, vivendo em certas condições, produzem certos tipos de efeitos" (RABAÇA; BARBOSA, 2001, p. 479-480).

Desse modo, a comunicação ocorre quando as pessoas (emissor e destinatário) partilham opiniões, tornando a experiência comum, quando há recebimento de informações novas.

Como tentativa de defesa desse tipo de manipulação, Dahl sustenta que, em uma democracia de grande escala, determinadas instituições políticas devem existir, entre elas as "fontes de informação diversificadas" (DAHL, 2001, p. 99), as quais permitem ao cidadão exercer seu direito de "buscar fontes de informação diversificadas e independentes de outros cidadãos, especialistas, jornais, revistas, livros, telecomunicações e afins" (DAHL, 2001, p. 100). Esclarece ainda que esse tipo de instituição satisfaz dois critérios democráticos, quais sejam: "participação efetiva e entendimento esclarecido" (DAHL, 2001, p. 106).

A informação, no campo das comunicações, pode ser entendida como "conteúdo da mensagem emitida ou recebida. [...] Os homens e os grupos humanos, assim como os animais, só absorvem a informação de que necessitam e/ou que lhes seja inteligível" (RABAÇA; BARBOSA, 2001, p. 388).

A produção de informação não se limita a textos, podendo assumir qualquer simbologia, efeitos de luzes, sombras e até mesmo cores possuidoras de significantes e significados decodificados pelos receptores, ressaltando-se a chamada cor-informação, que, por meio da utilização de cores, é capaz de "incorporar significados às informações" (GUIMARÃES, 2003, p. 32).

No campo da política, a utilização das cores azul e amarelo, representação dos partidos PSDB e do extinto PFL, em capas da revista *Veja*, são associadas a "temas bastante positivos" (GUIMARÃES, 2003, p. 54). Em sentido oposto, no mesmo período, a contar de 2001, associada a temas negativos, tem sido utilizada a cor vermelha, símbolo do Partido dos Trabalhadores (PT). Essa repetição de cores associadas a assuntos ruins ou bons impacta diretamente nas escolhas individuais, uma vez que toda informação transmitida pelas combinações de cores "participa na formação do repertório e do imaginário dos leitores/eleitores" (GUIMARÃES, 2003, p. 54).

Portanto, a informação, que pode ser definida como um processo de aquisição de conhecimento novo ou de alteração do repertório já existente, é ferramenta indispensável em um país em que o poder de escolha é direito de qualquer cidadão, não mera faculdade do governo e de instituições públicas ou privadas responsáveis pela divulgação de informações.

O estudo destinado às formas negativas da informação, "desinformação e seus derivados (mentiras, propaganda, má interpretação, ilusão, erro, decepção...) é escasso na literatura" (PAIM, 1998, p. 43). Mesmo com alguns estudos direcionados à qualidade da informação, essa avaliação é difícil, como demonstrou um estudo centrado na análise de mais de 50 jornais brasileiros, durante o período eleitoral de 2006, em que não foi possível qualificar "a cobertura social com informações relevantes que

estavam acessíveis", pois "o jornalismo brasileiro (particularmente o telejornalismo) centrou o foco nos candidatos e não nas políticas públicas" (MOTTA; ALENCAR, 2011, p. 17).

De todo o exposto, a informação é fundamental num Estado democrático e o modo como é veiculada, seja utilizando variadas técnicas na sua produção, seja na construção textual, traduz sua intenção: persuadir ou manipular o receptor. Portanto, a propaganda deveria ser um veículo destinado à persuasão, inadmitindo a manipulação.

5 Aspectos gerais da propaganda política

A disseminação das informações pode ocorrer como uma "ação planejada e racional, desenvolvida através dos veículos de comunicação, para divulgação das vantagens, das qualidades e da superioridade de um produto, de um serviço, de uma marca, de uma ideia, de uma doutrina etc." (RABAÇA; BARBOSA, 2001, p. 598), ou seja, *propaganda* pode ser entendida como toda comunicação que visa persuadir o público, para isso estrutura-se com um "conjunto das técnicas e atividades de informação e de persuasão, destinadas a influenciar as opiniões, os sentimentos e as atitudes do público num determinado sentido" (RABAÇA; BARBOSA, 2001, p. 598).

A *propaganda política* é um tipo de propaganda que visa disseminar ideias ou crenças capazes de influenciar os destinatários da mensagem, é uma "comunicação persuasiva com fins ideológicos. [...] tem por objetivo a conquista e a conservação do poder" (RABAÇA; BARBOSA, 2001, p. 599).

Sobre esse assunto, Coneglian (1999, p. 20) explica que Collor ganhou as eleições presidenciais de 1989 devido à estratégia utilizada na propaganda eleitoral, espécie de propaganda política, na qual foi criado um discurso voltado para o futuro, concretizando um desejo, em meio à inflação, de estruturar um país do crescimento e do desenvolvimento econômicos, ideias perceptíveis nos discursos atuais. Contudo, diversas técnicas destinadas a influenciar o público são utilizadas nas propagandas, estruturadas de forma a

passarem despercebidamente pelos sentidos humanos, conforme se evidenciará no tópico seguinte.

5.1 Propaganda com mensagens subliminares

A propaganda política pode caracterizar-se como propaganda com *mensagens subliminares*, que, diferentemente das outras modalidades, por ser direcionada ao campo do inconsciente humano, passa despercebidamente pelos sentidos, permanecendo, porém, na mente inconsciente do destinatário.

A entrada da informação no inconsciente parece estar subordinada à condição de estar desfocada ou de não ser percebida em nível consciente. Um adjetivo que explica esse modo de "entrada" é o *subliminar*.

No *Novo Aurélio*, do ano de 1999, o estímulo está relacionado a sua intensidade e a sua repetição para não ser percebido: "1. Que é inferior, ou que não ultrapassa o limiar. 2. *Psicol*. Diz-se de um estímulo que não é suficientemente intenso para que o indivíduo tome consciência dele, mas que, repetido, atua no sentido de alcançar um efeito desejado" (FERREIRA, 1999. p. 1893).

Com o desenrolar das explanações, será possível aferir que, neste trabalho, a mensagem subliminar, embora esteja inserida nos tópicos e subtópicos que apresentam a propaganda política, não é relacionada a uma modalidade específica de propaganda, mas, sim, a uma característica, por se tratar de técnica utilizada em qualquer tipo de propaganda. Ou seja, as técnicas para a criação da mensagem subliminar são entendidas como elementos que formam um todo.

Para Rabaça e Barbosa (2001, p. 600), sob a ótica das comunicações, mensagem subliminar significa:

> Em psicologia, o estímulo que não é suficientemente intenso para atingir a consciência do indivíduo, mas que, repetido várias vezes, é capaz de atuar sobre o seu inconsciente, no sentido de

> alcançar um efeito desejado em suas emoções, ideias, opiniões etc. No campo da percepção visual (em TV e cinema, p. ex.), a mensagem subliminar é transmitida em estímulos ultrarrápidos, a uma velocidade de até 1/3000 de segundos, uma vez a cada cinco segundos, o bastante para que sejam captadas somente pelo subconsciente. Em rádio, já se experimentou a transmissão de mensagens subliminares em frequência acima do espectro perceptível pelo ouvido humano. [...] chama-se subliminar qualquer mensagem de propaganda expressa por entrelinhas.

É possível identificar, no trecho transcrito, três situações conceituadas como mensagem subliminar: a) o estímulo graduado em intensidade insuficiente para atingir o nível consciente, mas que, valendo-se da técnica de repetição, induz o inconsciente do receptor.; b) a mensagem subliminar direcionada à percepção visual é apresentada como uma situação em que, devido à velocidade de transmissão da informação, somente seria captada pelo subconsciente; e c) o termo subliminar como sinônimo da palavra entrelinhas. Dos ensinamentos de Key, depreende-se que, ao se estudar a primeira situação, independentemente de se tratar de estímulo abaixo ou acima da percepção consciente, o inconsciente capta todas as informações periféricas não focadas e, ainda, a informação não captada em nível consciente, sendo desnecessária, nesse caso, a repetição para o atingimento da finalidade para a qual foi criada. Destaca-se também a terceira situação, abordada de forma mais detalhada a seguir neste tópico e, posteriormente, na oportunidade da análise da propaganda eleitoral extemporânea.

O conceito é ampliado por Calazans, ao apresentar a definição proposta por Joan Ferrés, que considera

> [...] subliminar qualquer estímulo que não é percebido de maneira consciente, pelo motivo que seja: porque foi mascarado ou camuflado pelo emissor, porque é captado desde uma atitude de grande excitação emotiva por parte do receptor [...] porque se produz uma saturação de informações ou porque as comunicações são indiretas e aceitas de uma maneira inadvertida (FERRÉS apud CALAZANS, 2006, p. 38-39).

As comunicações indiretas serão abordadas com maior ênfase devido a sua incidência nos julgados da Justiça Eleitoral, conceituadas

como sinônimo de propaganda subliminar. Embora haja defensores da aplicação dessa interpretação, é possível expor a questão em sentido diverso, ou seja, não considerando a mensagem indireta como subliminar.

O objetivo deste trabalho é apresentar possíveis práticas observadas na propaganda política e possíveis consequências que desvirtuam as ideias democráticas. Como o termo subliminar tem sido utilizado no campo do direito eleitoral, busca-se também encontrar uma correta definição para mensagem subliminar que a individualize das demais. Contudo, não se almeja esgotar a análise, visto que, pela complexidade do tema, exigir-se-ia um trabalho mais minucioso. Assim, alguns superficiais apontamentos foram realizados com o fim de apresentar várias questões sobre o tema, tendo como base os ensinamentos de Wilson Bryan Key.

Como explorado anteriormente, informação é o conteúdo da mensagem;esta, por sua vez, pode ser entendida como o conjunto de signos que formam a informação a ser transmitida. De todo o exposto, o adjetivo *subliminar* é atribuído à mensagem que possui uma ou mais técnicas subliminares na sua composição.

Desse modo, entende-se que o termo *subliminar* está associado ao modo de transmissão e recebimento da informação, como Key cita em diversos momentos de sua obra: “a tecnologia de ponta da persuasão de massa” (KEY, 1996, p. 27). Ou seja, “o livro investiga as influências que os homens não percebem conscientemente – *o subliminar*” (KEY, 1996, p. 30). Utilizar o termo subliminar para caracterizar uma propaganda limita as possibilidades conceituais apresentadas, visto que traduz a ideia de propaganda não perceptível conscientemente. Contudo, a propaganda, em qualquer de suas modalidades, é percebida, sendo ocultada, em parte ou em sua totalidade, a informação.

Por isso, utiliza-se o adjetivo subliminar para caracterizar a mensagem e a informação, e não a propaganda, em razão de a mensagem com técnicas subliminares necessitar de um suporte para sua divulgação, seja uma propaganda, seja uma folha de papel em branco.

Observa-se, nos estudos de Wilson Bryan Key, que a mensagem subliminar não é direcionada ao campo do consciente. A depender da técnica, aplicada isoladamente ou em conjunto, o indivíduo não percebe, em nível consciente, a presença da informação disposta subliminarmente. Seu foco de atenção é direcionado à figura ou escrita estruturada para parecer a mais importante, enquanto a verdadeira informação a ser repassada ao receptor está oculta, ingressando diretamente no inconsciente.

Ademais, a maioria das pessoas "é educada para ignorar sua participação na consciência cultural coletiva, o que a torna suscetível a doutrinações" (KEY, 1996, p. 14).

Portanto, o principal objetivo da utilização das mensagens subliminares reside na ideia de que "elas são criadas para não serem reconhecidas, para serem experiências insignificantes em nível consciente" (KEY, 1996, p. 23).

Aliadas às seis técnicas audiovisuais básicas – da inversão de figura/fundo, de embutir (imagens), do duplo sentido, da exposição taquistoscópica, da iluminação e som de fundo e da luz em baixa intensidade e som em baixo volume – estão as ferramentas da doutrinação: linguagem e cultura.

As técnicas ou categorias são o meio de transmissão da informação subliminar e "invariavelmente sobrepõem-se umas às outras" (KEY, 1996, p. 31). De um estudo envolvendo essas técnicas destaca-se a seguinte passagem:

> Os enxertos subliminares geram efeitos extremamente sutis e poderosos. O psicólogo inglês Norman Dixon comentou que "pode ser impossível resistir a instruções que não foram percebidas conscientemente'". Vários estudantes que não haviam lido a edição com a capa de Kadafi foram hipnotizados pelo doutor Dixon. A capa da revista foi mostrada a cada um, com o pedido de que os detalhes do retrato fossem examinados cuidadosamente. Sob hipnose, os indivíduos adquirem uma grande sensibilidade perceptiva. Durante o transe, foi-lhes ordenado que abrissem os olhos e estudassem novamente a capa. Após acordarem, os estudantes foram inquiridos: "O que Kadafi está pensando?"

> Eles responderam sem hesitação, "*Kill*!" Uma das estudantes disse primeiro '*Revenge*!' (vingança); sua segunda opção foi "*Kill*!" Ela relatou que *kill* havia sido sua primeira opção, mas ela foi rejeitada por parecer-lhe muito dramática e artificial (KEY, 1996, p. 46).

Key cita diversas empresas norte-americanas que fabricam e vendem fitas contendo técnicas de doutrinação subliminar para alterar o comportamento do destinatário da mensagem, para casos como tratamento de crianças hiperativas e controle de peso/ exercícios, situações que exigem profissional qualificado a fim de evitar consequências devastadoras, como a morte por anorexia (KEY, 1996, p. 49-51).

Calazans apresenta várias outras situações em que classifica como subliminar, além da informação indireta, a implícita ou aquela contida nas entrelinhas. Inclusive afirma que "técnicas de tornar a mensagem implícita, entimemática, elíptica, configuram mensagens dissimuladas, imperceptíveis, dirigidas ao inconsciente do público, visando manipulá-lo subliminarmente pelas entrelinhas" (CALAZANS, 2006, p. 123).

Para Platão e Fiorin, "um dos aspectos mais intrigantes da leitura de um texto é a verificação de que ele pode dizer coisas que parece não estar dizendo" (FIORIN; SAVIOLI, 2007, p. 241). São os chamados dados implícitos, que podem ser divididos em pressupostos e subentendidos.

Quanto ao dado implícito – o subentendido –, os autores esclarecem:

> Leitor perspicaz é aquele que consegue ler nas entrelinhas (FIORIN; SAVIOLI, 2007, p. 241).
>
> Os subentendidos são as insinuações escondidas por trás de uma afirmação. [...]
>
> O subentendido, muitas vezes, serve para o falante proteger-se diante de uma informação que quer transmitir para o ouvinte sem se comprometer com ela (FIORIN; SAVIOLI, 2007, p. 244).

Portanto, depreende-se que esses dados ocultos, embora não apresentem resultado imediato em um primeiro momento, são percebidos, com esforço racional, em nível consciente, sendo considerados ferramentas da linguagem que dependem do repertório do emissor e do receptor.

Tanto a linguagem como a cultura são ferramentas de manipulação: "Cada cultura e cada linguagem classifica e define a experiência perceptiva de maneira diferente – controlando o que será percebido conscientemente como significativo, o que será armazenado no inconsciente ou deixado de lado como irrelevante" (KEY, 1996, p. 85).

De todo o exposto e do que foi explorado até o momento, desse tema complexo e multidisciplinar, restam três indagações sobre as quais não foram obtidas respostas conclusivas:

a) Se o conceito de subliminar relacionado àquilo que não é percebido conscientemente também pode ser estendido a toda e qualquer informação oculta, como pressupostos, subentendidos, ilusões de ótica, entre outros.

b) Se a palavra subliminar como adjetivo pode qualificar os vocábulos técnica e propaganda, visto que o instrumento e o suporte não se confundem com a informação;

c) Se o subliminar está relacionado diretamente ao inconsciente, como seria possível identificá-lo com precisão e clareza a fim de incidir uma eventual responsabilização e punição disciplinada em regra legal.

Conforme passagem anterior, algumas mensagens subliminares podem apresentar determinadas técnicas impossíveis de serem averiguadas, como a inclusão de som abaixo da percepção consciente em *jingle* de campanha política.

Aparentemente, não há solução, como afirma Baggio (2005, p. 33):

> Uma eficiente técnica de áudio subliminar usa uma voz que segue volume da música de tal modo que as mensagens subliminares

> são impossíveis de serem detectas sem um equalizador paramétrico. Não é a toa que o valor das publicidades inclui preços superfaturados.

Nesse sentido, Calazans (2006, p. 30) afirma que “não há ainda critérios satisfatórios de avaliação da subliminaridade”.

Posto isso, reconhecer a sua existência e a gravidade dos seus efeitos é indispensável à manutenção da democracia, sendo necessário aprofundar a discussão do tema para que se busque um adequado tratamento jurídico do problema.

6 Propaganda política: da democracia à demagogia

Visando alcançar ou manter-se no poder, perseguindo interesses próprios, os partidos políticos e os candidatos disputam as eleições federais, estaduais e municipais, valendo-se de todas as maneiras possíveis para obter a vitória.

Nesse sentido, por meio da manipulação da palavra ou até mesmo de técnicas mais elaboradas, é possível identificar cinco práticas que ocorrem isoladamente ou cumulativamente numa mesma propaganda política, tendo como principal consequência o desvirtuamento das ideias democráticas.

Os delineamentos das principais práticas observadas nas propagandas políticas brasileiras foram realizados com o intuito não só de tentar apresentar a prática em si, mas também de destacar que as técnicas existentes há décadas estão em processo de aperfeiçoamento constante, o que tem tornando a propaganda política, cada vez mais, uma disputa publicitária de técnicas, não de argumentos.

O objetivo não é apontar todas as estratégicas possíveis de serem utilizadas em tudo que compõe o maquinário complexo utilizado para transmitir informação; é destacar e esclarecer, brevemente,

cinco possíveis práticas que podem aplicar uma ou várias estratégias semelhantes ou distintas de outra prática.

A primeira prática observada é o *desvirtuamento do conceito* de governo democrático, em que Aristóteles, desde a Grécia Antiga, advertiu sobre os perigos da má interpretação.

Em um segundo momento, duas outras práticas serão abordadas, comumente utilizadas no marketing político: a *criação de acusações* e *fatos inverídicos*, centrado no objetivo de derrubar o adversário, e o *estímulo às emoções*, cuja essência reside em afastar o intelecto, dificultando ou impedindo a reflexão.

Uma quarta prática, *projetos inexequíveis*, visando agradar aos anseios do povo, pode ser depreendida da obra de Paulo Rabello de Castro, onde o autor critica o populismo, considerado um ilusionismo político, tendo como ponto culminante "o governo grátis", o qual transmite a falsa ideia de ganhos e vantagens "sem custos para ninguém" (CASTRO, 2014. p. 11).

As quatro práticas abordadas anteriormente, embora exijam um esforço mental, são recebidas e decodificadas pelos sentidos humanos, como a visão e a audição. Portanto, essa comunicação visual, sonora, textual etc. é perceptível a um número considerável de pessoas, não sendo raro ouvir de um cidadão a seguinte frase: "que todo político promete e nunca cumpre nada".

Há, pois, uma quinta prática possível de ocorrer, porém extremante difícil de ser percebida pelo fato de ser direcionada ao campo do inconsciente humano. Ainda que o destinatário da mensagem possua determinados conhecimentos, dependendo da técnica empregada, a mensagem transmitida passa despercebidamente pelos sentidos humanos, porém permanece na mente inconsciente do destinatário. São denominadas *mensagens subliminares*.

Assim, a má utilização da propaganda política com o uso de tais práticas diminui a participação do cidadão por incredibilidade no governo, por falta de esclarecimento ou por total incompreensão

da mensagem veiculada, exercendo menor pressão nos grupos dominantes. Por sua vez, os partidos políticos, em vez de perseguirem o "bem comum", buscam concretizar os seus próprios interesses, desvirtuando as ideias democráticas em discurso demagógico e, além disso, comprometendo a manutenção do Estado que as sustentam. Dahl elucida que numa democracia contemporânea é fundamental, para a participação do cidadão, o "entendimento esclarecido" (DAHL, 2001, p. 106). Assim, o mau esclarecimento das informações ao cidadão prejudica a democracia como um todo.

A primeira prática observada, *desvirtuamento do conceito*, pode causar, entre outras perturbações sociais, situações de repressão a grupos minoritários, além de perseguir a ideia de unanimidade, conceito inadaptável a um Estado democrático, estrutura governamental que privilegia a pluralidade de opiniões e a unidade dos "valores genéricos e abstratos" (GUSSI, 2009. p. 23) positivados na Constituição.

A má utilização de uma única palavra é capaz de contribuir para o desvirtuamento das ideias democráticas: "governo *do* povo" em "governo *para* o povo". Sobre essa sutil diferença, Kelsen esclareceu que, no "governo *para* o povo", a preocupação reside em agradar a massa, não implicando necessariamente em bom governo (KELSEN, 2000, p. 141-142). Ainda nas palavras de Kelsen, conduz ao declínio: "levar o povo a acreditar que seu desejo será satisfeito se o governo agir em seu interesse e que, instaurado um governo *para* o povo, se terá alcançado a tão almejada democracia" (KELSEN, 2000, p. 145).

Desse modo, um "governo *para* o povo" não pode ser utilizado como única definição de democracia, visto que, qualquer outra forma de governo pode autodenominar-se democracia, sob o fundamento de governo "voltado para os interesses da imensa maioria" (KELSEN, 2000, p. 146). Lenin, ao defender o "governo *para* o povo", afirmou que a vontade da maioria pode ser concretizada por meio de um ditador. Portanto, em seu Estado, era desnecessária a implementação de um regime democrático, pois a ditadura era capaz de governar *para* o povo.

Os candidatos, quando apresentam programas de governo, sustentam ações simples, de curto prazo, focadas nas consequências. O objetivo não reside em resolver o problema, mas em criar um discurso convincente para ganhar as eleições. Quando não se cria essa fala empolgante, solucionadora dos problemas sociais, outra estratégia é empregada: o objetivo não é possuir o melhor discurso que visa a agradar a massa, e sim, derrubar o adversário.

Das inúmeras estratégias empregadas pelo Ministro da Propaganda e do Esclarecimento Público do Estado Nazista, Goebbels, observa-se o predomínio de duas práticas – *criação de acusações e de fatos inverídicos* e *estímulo às emoções.*

Grandes estratégias estavam nos filmes e nas propagandas devido à emoção que eram capazes de gerar pelo fato de serem vistos. A visão intensifica os sentimentos por aparentar realidade próxima, inconfundível, apresentando reações muito mais rápidas e maleáveis do que uma leitura de texto. Por isso, são preferíveis discursos orais e imagens a discurso escrito.

Não bastava a repetição e a criação da verdade, era necessário o uso de todos os meios possíveis "para impressionar o povo alemão" (MANVELL; FRAENKEL, 2012, p. 119).

Nos filmes, para causar os mais deploráveis sentimentos nos alemães contra os judeus e ganhar o apoio de seu povo para massacrar essa raça, Goebbels intercalava cenas de ratos com imagens de judeus, causando nojo e repulsa no público presente (REES, 1995, p. 19; 24). Ainda, nas palavras de Goebbels, "devemos apelar para os instintos primitivos nas massas" (MANVELL; FRAENKEL, 2012, p. 123).

De acordo com o estilo e a quantidade do público, Goebbels, cuidadosamente, fazia adaptações do seu discurso, almejando atrair cada vez mais apoiadores. Para isso, precisavam direcionar a transmissão da mensagem para os destinatários previamente escolhidos e possuidores de determinadas condições, ou seja, segundo algumas observações de Goebbels, "os nazistas queriam eram homens maleáveis que, uma vez que suas visões tivessem sido

niveladas, se permitissem ser usados como armas humanas contra os inimigos de sua nação" (MANVELL; FRAENKEL, 2012, p. 129-130).

Diversas ações que impediam o acesso à informação foram realizadas. Manvell e Fraenkel, com o intuito de evidenciar os perigos prováveis em uma nação quando esta é privada da busca pelo conhecimento por fontes diversificadas, destacaram "uma frase escrita por Heine em 1823: 'Onde se queimam livros, acaba-se queimando pessoas'" (MANVELL; FRAENKEL, 2012, p. 148).

Sobre a arte de fazer propaganda política, hodiernamente, Rees esclarece como os consultores políticos conduzem a campanha dos políticos visando à vitória, sem destaque para as ideias. Ao tratar da política, Rees elucidou sobre as mudanças introduzidas pelos consultores políticos e destacou a linha de raciocínio operada por eles:

> Segue-se que o axioma dos consultores de hoje é: 'esqueça o conteúdo intelectual, sempre pense em afetar as emoções do eleitor'. Como dizia Goebbels, o intelectualismo é o pior inimigo da propaganda; logo, o publicitário se concentra em meios de atingir o eleitor em nível emocional (REES, 1995, p. 34).

Caso semelhante ao de Goebbels, em que foram intercaladas cenas de ratos nas cenas de judeus, ocorreu em 1991, nos Estados Unidos, com a finalidade inescrupulosa de provar que o prefeito de Manhattan estava "fora da realidade" (REES, 1995, p. 9). Foram intercaladas "a notícia dos palmos de neve com fotos glamourosas das palmeiras e das praias da Flórida" (REES, 1995, p. 9). Os consultores políticos utilizaram fotos do local onde o prefeito estava tirando férias e contrapuseram com a nevasca naquela região. Nesse exemplo, os fatos foram verídicos, porém a informação verdadeira foi articulada de tal maneira que conseguiram estimular emoções negativas no público visado, atingindo o fim a que foram contratados: derrubar o adversário.

Na prática de *estímulo às emoções*, há tanto a propagação de informações verídicas quanto inverídicas, a depender da estratégia empregada e da finalidade almejada.

Mesmo com a possibilidade de inúmeros efeitos visuais e sonoros, causando estímulo às emoções, Rees (1995, p. 53) destaca que a tarefa mais importante da propaganda é a "criação do mito do líder – e sua apresentação de uma forma idealizada". Goebbels, pioneiro nessa técnica, utilizava o exagero e/ou a invenção das qualidades do líder para convencer as massas (REES, 1995, p. 54).

Nessa linha, que une candidato, discurso e eleitorado visando agradar os anseios do povo, está a prática de promessa de *projetos inexequíveis*.

Essa quarta prática relaciona-se diretamente com os anseios do povo e a manipulação da palavra, a qual cria "uma ilusão coletiva que permite o apoio da maioria" (CASTRO, 2014, p.11) a uma minoria em troca de "comida, emprego, moradia e segurança, enfim, prosperidade, sem qualquer custo, para quem quer que seja, em momento algum" (CASTRO, 2014, p.11).

O discurso não é direcionado para a plataforma de governo, mas para projetos sem embasamento, além de ludibriar o povo quanto ao real financiador desses projetos. Sem planejamento, estrutura e previsão orçamentária, muitos deles são inexequíveis ou inacabados.

Graves consequências decorrem dessa prática. Uma vez que o cidadão não vislumbra a finalização de uma promessa, como reação, há a descrença na política, englobando seus agentes e suas instituições.

Um país dito democrático deve preocupar-se com as fontes de informação e o conteúdo nelas veiculados. Faz-se necessário a existência de meios legais para as punições em decorrência de abusos de direito, principalmente quando a extrapolação ou a ilegalidade do direito afeta número expressivo de indivíduos.

Em defesa do cidadão e da manutenção da democracia, a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, em seu art. 45, preceitua que é vedado às emissoras de rádio e de televisão, em sua programação

normal e em seu noticiário, usar tecnologias que degradem ou ridicularizem candidato, partido ou coligação.

Esse artigo amolda-se à prática de *criação de acusações e fatos inverídicos* como no caso real, no Estado do Paraná, em que a estratégia realizada é muito próxima da empregada por Goebbels em 1932, quando foi determinada a entrega de "50 mil pequenos discos de gramofone atacando o Governo [...]; eles podiam ser colocados discretamente em um envelope comum" (MANVELL; FRAENKEL, 2012. p. 120).

O então candidato a governador Roberto Requião de Mello e Silva distribuiu milhares de fitas contendo a gravação de um homem "que afirmava que, mais de trinta anos antes, teria assassinado trabalhadores rurais na região de Assis Chateaubriand, a mando de Oscar Martinez, pai do candidato adversário" (CONEGLIAN, 1999, p. 20). Tal divulgação influenciou no resultado de eleição, levando Requião ao governo. Apesar de ter sido processado criminalmente, não houve impacto negativo no mandato de Requião, mantendo-se no cargo de governador até o término do mandato.

Complementarmente, o art. 243, inciso IX, do Código Eleitoral preceitua que não será tolerada propaganda que caluniar, difamar ou injuriar quaisquer pessoas, bem como órgãos ou entidades que exerçam autoridade pública. A prática de *criação de acusações e fatos inverídicos* enquadra-se também nessa norma legal. Ademais, o Código Eleitoral, nos arts. 323, 324, 325 e 326, estabelece que são tratados como crimes eleitorais, respectivamente: a divulgação de fatos inverídicos; a calúnia, imputando a alguém falsamente fato definido como crime; a difamação, imputando-lhe fato ofensivo à sua reputação; e a injúria, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro.

No caso exposto, as leis não o intimidaram, tampouco o prejudicaram. Requião ganhou a disputa, enquanto o candidato adversário, embora inocente do crime que lhe fora imputado, perdeu a eleição.

Quanto às demais práticas, o *desvirtuamento do conceito,* o *estímulo às emoções e* os *projetos inexequíveis*, não foram encontradas normas legais inibidoras que se amoldassem a essas práticas concretas.

Atos antes considerados propaganda extemporânea tiveram seu texto alterado, em 2015, para permitir aquilo que antes era vedado. Segundo o art. 36-A da lei que estabelece normas para as eleições (BRASIL, Lei nº 9.504/1997), não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos, entre outras práticas apresentadas em seus incisos.

A propaganda que cotinha a exaltação das qualidades pessoais, em período não permitido para a divulgação de propaganda eleitoral, era comumente interpretada como propaganda eleitoral extemporânea, também denominada *propaganda subliminar antecipada*, por apresentar forte apelo aos eleitores, de modo que o objetivo implícito permanece nessa condição para o maior número de pessoas possíveis, não tornando clara a interpretação de uma disputa eleitoral cujo indivíduo possuidor das qualidades exaltadas seria o mais bem preparado para determinado cargo.

Nos Estados Unidos da América, há legislação sobre mensagens subliminares. No Brasil, apesar de a matéria não ser positivada de maneira detalhada, questões que envolvam sua incidência são observadas, como na Representação nº 134-37.2014.6.25.0000 – Classe 42, em que o juiz Carlos Rebêlo Júnior, relator do caso, ao decidir sobre a alegação de que o então governador do Estado de Sergipe, Jackson Barreto de Lima, estaria realizando propaganda eleitoral antecipada com utilização de mensagem subliminar, em parte do texto que fundamentou a improcedência dos pedidos formulados pelo Partido Trabalhista Nacional – PTN (diretório regional), assim escreveu:

> Quanto à invocação de existência de uma dimensão subliminar nos artefatos publicitários, é certo que Demócrito (400 a.C.), já advertira que “nem tudo o que é perceptível é claramente percebido”. Desde

> então, potencializaram-se os estudos específicos. Hoje, fala-se na sociedade de massas, em que as multidões são, literalmente, violentadas por excitações das pulsões internas e externas que alcançam os hemisférios cerebrais.
>
> Destarte, bem se houve o doutrinador já citado, ao se referir à arduidade para identificar uma mensagem subliminar, dado que parece estar abaixo da capacidade dos sensores humanos para percebê-la, conscientemente, conquanto esteja com algum grau de persuasão. No caso em tela, esse aspecto do conceito não é congruente com a imagem divulgada.

No julgado que segue, há breve análise que envolve o conceito de mensagem subliminar, segundo Key, e o entendimento desse termo, segundo o Tribunal Superior Eleitoral:

> Recurso especial. Propaganda irregular. Aplicação do art. 45 da Lei nº 9.504/1997. Recurso conhecido e provido. *NE*: Configura propaganda eleitoral disfarçada ou *subliminar*, comercial veiculado por emissora de televisão *dando destaque aos números de candidatos* ao governo e ao Senado Federal, cujo elemento finalístico do ato praticado foi nitidamente induzir o eleitor a votar nos números anunciados, mormente quando essa pseudomensagem comercial foi veiculada às vésperas da eleição (BRASIL, Acórdão nº 15859, 1999, grifo nosso).

Nesse caso, buscando aplicar o entendimento de Key, não configuraria mensagem subliminar o fato de a emissora de televisão dar destaque aos números do candidato. Para sua caracterização, por exemplo, os números deveriam ser sobrepostos a outras imagens do comercial em velocidades não perceptíveis conscientemente, ou colocados ao fundo de uma imagem valendo-se, até mesmo, de efeitos de luz e sons em determinadas intensidades para não serem percebidos pelos telespectadores. Mesmo que grande parte do público não consiga associar o número mostrado no comercial a uma legenda partidária, o número está aparecendo e recebendo destaque, circunstância que descaracterizaria o termo subliminar.

A Lei nº 9.504/1997, em seu art. 44, § 2º, apresenta o conceito de subliminar como sinônimo da palavra disfarçada (BRASIL, Lei nº 9.504/1997).

Os conceitos das palavras *disfarçada*, *dissimulada* e oculta aproximam-se do conceito de *subliminar*, por estarem relacionadas a ideias de tornar invisível, esconder, não mostrar.

Por outro lado, o conceito da palavra *entrelinhas*, no figurativo, significando aquilo que se entende, mas que não foi expresso formalmente, subentendido, implícito, seria o mais apropriado para a propaganda política fora de época, com intenção não expressamente formalizada sobre a candidatura comumente utilizada como propaganda – subliminar, disfarçada ou dissimulada. Seria, então, utilizando-se dos ensinamentos de Key, conceituada como propaganda por entrelinhas ou propaganda implícita ou, até mesmo, propaganda subentendida.

Significado diverso encontrado apresenta a palavra *subliminar* como sinônimo de dissimulada, aquilo que se faz por associação de ideias. Calazans defende que a propaganda que necessite de uma interpretação que ultrapassa a imagem ou o escrito é uma mensagem por entrelinhas e, no seu entendimento, trata-se de mensagem subliminar.

Apoiando-se nos ensinamentos de Key, a mensagem subliminar não está incompleta, ela é estruturada para não aparecer em nível consciente.

Segundo Calazans, tudo que não é focado ingressa como mensagem subliminar. Isso, em análise breve, parece algo natural do ser humano. "Mucchielli afirma claramente que a percepção subliminar acontece até mesmo ao se folhear uma revista ao acaso, sem ler nem focar a atenção, ou quando se passa de carro por entre cartazes e *outdoors* que não são olhados." (CALAZANS, 2006, p. 27-28).

A ideia central extraída de Key residiria no fato de que a indústria da propaganda, tendo conhecimento da informação secundária desfocada que ingressa na mente do indivíduo inconscientemente, aperfeiçoa e elabora técnicas para a inclusão de sons, figuras, palavras e símbolos de modo a condicionar comportamentos ao receptor da mensagem sem o seu conhecimento. Ou seja, ao se

estudar o impacto, para a democracia, do uso de mensagem subliminar em propaganda política, conclui-se que não se trata apenas de qualquer informação não focalizada, ação e reação natural de elementos que compõem a audição e visão humanas, mas, sim, de uma informação engenhosamente pensada e estruturada a fim de passar despercebidamente pelos sentidos humanos, direcionada ao campo inconsciente e condicionadora de alteração comportamental. Na complexa mente humana, há processos naturais de exclusão de informações, provavelmente, nas mensagens subliminares criadas para induzir os indivíduos, não são desempenhados volumosos gastos para serem descartadas.

Assim, extrai-se dos estudos que a informação desfocada é considerada informação que ingressa subliminarmente na mente humana, sendo um processo natural do corpo humano. Porém, entende-se como *mensagem subliminar* aquela informação em que a indústria publicitária, utilizando-se do conhecimento sobre a percepção consciente e inconsciente humana, aliada às técnicas sofisticadamente construídas com o fim de ocultar a informação, tem a capacidade de induzir comportamentos e de incutir ideias no indivíduo sem sua percepção consciente. Ou seja, trata-se de uma informação conscientemente criada pelo emissor para ingressar inconscientemente na mente do receptor. Sua utilização pode ser devastadora, pois, além de influenciar negativamente o indivíduo, fere direitos relacionados às liberdades individuais e coletivas, visto que não se trata de ação racional, mas, sim, de reação impulsionada.

Diante de todo o exposto, as práticas de *desvirtuamento do conceito* de governo democrático, de c*riação de acusações e fatos inverídicos*, de *estímulo às emoções* e de *projetos inexequíveis*, embora sejam perceptíveis conscientemente, são práticas revestidas de subjetividade, obscurecendo a análise fática. Entretanto, há uma quinta possibilidade identificada neste trabalho que, a depender das técnicas utilizadas, impedem qualquer julgamento por não serem perceptíveis, destinadas, somente, ao nível inconsciente do receptor.

Impedidos de defesa, inclusive ignorantes quanto a sua incidência, o público torna-se vítima e prisioneiro em um Estado democrático consagrador de liberdades e incentivador da participação social.

A propaganda política, necessária para oportunizar a liberdade de escolha, não pode encaminhar a democracia à demagogia. A arte da persuasão não deve ceder à tecnologia da manipulação.

7 Conclusão

Desde a Grécia Antiga, a arte da persuasão era considerada profissão, exigindo estudo e maestria.

Tempos depois, com tamanha sagacidade, Goebbels, ministro da Propaganda e do Esclarecimento Público do Estado Nazista, foi mestre na arte da propaganda, incutindo a ideologia de Hitler de forma agradável. Suas técnicas têm sido constantemente utilizadas e aperfeiçoadas para incutir determinada doutrinação.

As técnicas foram apresentadas neste trabalho com o intuito de demonstrar a sua prática e as possíveis consequências da má utilização da propaganda política, que, a cada dia mais, torna a disputa publicitária uma questão de aplicação de técnicas para a indução do ouvinte, em vez de promover a discussão esclarecida de argumentos e de plataformas de governo.

Cinco práticas foram evidenciadas, sendo quatro perceptíveis pelo destinatário da informação, a depender do repertório do emissor e do destinatário, quais sejam: *desvirtuamento do conceito* de governo democrático, *criação de acusações* e *fatos inverídicos, estímulo às emoções* e *projetos inexequíveis*.

O desvirtuamento das ideais democráticas ocorre com a despreocupação dos conteúdos veiculados. Inicialmente, há o desvirtuamento das ideais democráticas com o próprio *desvirtuamento do conceito* de governo democrático. Isto se dá quando há carência no entendimento sobre o que são as vontades e os anseios da maioria. A democracia deve privilegiar a pluralidade de opiniões numa sociedade conflitosa, possuindo como principais características a abertura de espaços para a concretização de vontades da maioria e das minorias e para a participação popular na vida política. Há, portanto, uma sutil diferença entre “governo *do*

povo" e "governo *para* o povo", que acaba sendo apagada em razão do referido desvirtuamento.

Comumente utilizadas no marketing político, a *criação de acusações e fatos inverídicos* centra-se no objetivo de derrubar o adversário. Já o *estímulo às emoções* tem por objetivo obstar o senso crítico, dificultando ou impedindo a reflexão. Note-se que o estímulo às emoções pode ser atingido com fatos verídicos a depender do modo de articulação da informação, sendo seu auge a criação do líder.

Essas práticas, tais quais as outras, não se preocupam com a verdade. Em decorrência da falta de reflexão, a mensagem é absorvida e, repetidamente, reproduzida sem atenção ao seu conteúdo.

A quarta prática, *projetos inexequíveis*, tem como objeto apresentar projetos políticos e sociais sem embasamento, além de ludibriar o povo quanto ao real financiador desses projetos.

Embora exijam um esforço mental para serem percebidas em termos críticos, as práticas são recebidas e decodificadas pelos sentidos humanos. Todavia, há uma quinta prática cujo adjetivo tem sido utilizado, nos julgados da Justiça Eleitoral, para qualificar a propaganda eleitoral extemporânea – a *mensagem subliminar*.

Hodiernamente, a manipulação não se restringe a discursos comoventes e pomposos que, conscientemente, podem ser rebatidos pelo público. Com tecnologias mais sofisticadas, criam-se técnicas para enviar mensagens diretamente ao inconsciente, impedindo a percepção da informação pelo destinatário. A mensagem subliminar não se limita a ingressar no inconsciente, vai além: condiciona comportamentos sem a vontade de quem as recebe, ferindo liberdades, penosamente conquistadas.

As fraquezas humanas servem como base para as práticas que desvirtuam as ideias democráticas. Um candidato preocupado com a verdade poderá estar fadado ao insucesso, segundo os consultores que elaboram e conduzem a campanha política.

Como possível consequência, há o descaso e a ausência de participação popular na vida política brasileira, reação contrária à proposta por Dahl, para quem um dos critérios de um processo democrático é a participação efetiva (DAHL, 2001, p. 49). A pressão advinda da reação popular pode tornar difícil ou, até mesmo, impossível a efetivação de interesses dominantes obscuros e contrários aos anseios populares, majoritários ou minoritários. Mas o pressuposto dessa reação é o indispensável conhecimento prévio e esclarecido dos fatos e ideais em debate.

Como lógica factual, só se pode contradizer aquilo que foi explicitado e decodificado pelo receptor da mensagem. Assim, se a informação não é transmitida ou, quando transmitida, é ininteligível ou entendida parcialmente, não há a junção mínima de signos para evocar o repertório do ouvinte, possibilitando a cognição e a reação sobre aquilo que foi falado.

O eleitor, independentemente de sua escolaridade ou condição social, deve receber as informações e propostas dos candidatos, partidos políticos e demais agentes da democracia de maneira que possa interpretá-la da forma mais próxima da ideia veiculada. Em um Estado democrático, a propaganda política deve ser regida pela arte da persuasão, pois, se for pela manipulação, encaminha a democracia à demagogia.

Referências

BAGGIO, Roberson Luiz. *Investigação sobre a percepção subliminar*: sob a ótica da comunicação. 154 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Educação e Turismo, Universidade de Marília, 2005.

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: UnB, 2001.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 1 out. 1997.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Coletânea de Jurisprudência do TSE* organizada por assunto. Propaganda subliminar. Rádio e TV. Ac. nº 15859, de 8.4.99, rel. Min. Costa Porto. Disponível em: <http://temasselecionados.tse.jus.br/temasselecionados/propagandaeleitoral/propaganda subliminar>. Acesso em: 24 out. 2015.

CALAZANS, Flávio Mário de Alcântara. *Propaganda subliminar multimídia*. 7. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Summus, 2006. v. 42.

CASTRO, Paulo Rabello de. *O mito do governo grátis*: o mal das políticas econômicas ilusórias e as lições de 13 países para o Brasil mudar. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2014.

CONEGLIAN, Olivar. *Propaganda eleitoral*: de acordo com o Código Eleitoral e com a Lei 9.100/95. Curitiba: Juruá, 1996.

DAHL, Robert Alan. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio Século XXI*: o dicionário da língua portuguesa. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1976.

FIORIN, José Luiz; SAVIOLI, Francisco Platão. *Para entender o texto*: leitura e redação. 17. ed. São Paulo: Ática, 2007.

GUIMARÃES, Luciano. *As cores na mídia*: a organização da cor-informação no jornalismo. São Paulo: Annablume, 2003.

GUSSI, Evandro Herrera Bertone. *A representação política*. 191 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2009.

KELSEN. Hans. *A democracia*. Tradução de Vera Barkow et al. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KEY, Wilson Bryan. *A era da manipulação*. Tradução de Iara Biderman. 2. ed. São Paulo: Scritta, 1996.

MANVELL, Roger; FRAENKEL, Heinrich. *Doutor Goebbels*: vida e morte. Tradução Alexandre Trigo Veiga. São Paulo: Madras, 2012.

MENEZES, Marilde Loiola de. Democracia de assembleia e democracia de parlamento: uma breve história das instituições democráticas. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, ano 12, n. 23, p. 20-45, jan./abr. 2010.

MOTTA, Luiz Gonzaga; ALENCAR, Railssa Peluti. Qualidade da informação: a agenda social da mídia em ano eleitoral presidencial. *Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 17-40, jan./jun. 2011.

PAIM, Rosa Maria Quadros Nehmy Isis. A desconstrução do conceito de "qualidade da informação". *Ciência da Informação*, Brasília, v. 27, n. 1, p. 36-45, jan./abr. 1998.

PINTO, Érica Maria Garcia. *Instrumentos de participação democrática direta*: o plebiscito e o referendo. 134 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, 2013.

RABAÇA, Carlos Alberto; BARBOSA, Gustavo Guimarães. *Dicionário de comunicação*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

REES, Laurence. *Vende-se política*. Tradução de Heloisa Brown. Rio de Janeiro: Revan, 1995.

ESTUDOS ELEITORAIS
NA HISTÓRIA

RUI BARBOSA E O VOTO

WALTER COSTA PORTO

RUI BARBOSA E O VOTO[1]

WALTER COSTA PORTO[2]

RESUMO

Apresenta a trajetória política de Rui Barbosa, um dos organizadores da República e coautor da Constituição da Primeira República. Objetiva elucidar determinados pontos da carreira do jurista e questionamentos a respeito desta. Para tal, realiza-se uma prospecção histórica, pautada por pesquisa bibliográfica, levando ao entendimento de que sua origem e princípios conduziram e interferiram nos rumos de sua trajetória.

Palavras-chave: Rui Barbosa. Câmara dos Deputados. República da Espada. Ministério da Fazenda.

ABSTRACT

The object of this article is a political trajectory of Rui Barbosa, one of the organizers of the Republic and a co-author of the constitution of the First Republic, and is objective to some points of the lawyer's career and questions about it. For this, a historical research is conducted, guided by bibliographical research, leading to the understanding of its origin and principles led and interfered in the directions of its trajectory.

Keywords: Rui Barbosa. Chamber of Deputies. Republic of the Sword. Ministry of Finance.

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

[2] Ministro do Tribunal Superior Eleitoral entre 1996 e 2001.

Na Câmara Provincial e na Câmara dos Deputados

Há dúvidas sobre se a primeira eleição a que Rui Barbosa concorreu foi para deputado provincial, na Bahia, em 1875. Vagou-se um cargo na Assembleia Provincial, em razão da morte de um de seus membros, João Victor de Carvalho.

O pleito se regeu pelo Decreto nº 1.082, de 18 de agosto de 1860, que alterou a Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, e o Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855, sobre eleições. As províncias do Império foram, então, divididas em distritos eleitorais de três deputados cada um, eleitos por maioria relativa de votos.

A eleição dos membros das Assembleias Provinciais far-se-ia da mesma maneira que a dos deputados à Assembleia Geral, não havendo suplentes: no caso de "morte do deputado, opção por outro distrito, ou perda do seu lugar por qualquer motivo", proceder-se-ia uma nova eleição no mesmo distrito.

Luiz Vianna Filho – reconhecidamente, junto com João Mangabeira[3], os mais completos biógrafos de Rui – nega essa candidatura. E diz:

> No prestimoso volume *Correspondência*, em que reuniu cartas e documentos de Rui Barbosa, publica o Sr. Homero Pires (p. 11) uma circular de Rui dirigida aos eleitores do 3º Distrito, datada de 4 de outubro de 1875, e à qual pôs o Dr. H. Pires a seguinte nota: 'Somente em 1878 Rui Barbosa teve ingresso na Assembleia Legislativa Provincial da Bahia'. De fato, a circular existe em fac-símile no arq. da FCRB [4]. Entretanto, uma vez que essa nota pode suscitar equívoco, deve ser esclarecido que, na realidade, Rui candidato em 1878, o foi nesse ano pela primeira vez. Até porque, em 1875, estava o Partido Liberal afastado das lides eleitorais, atitude que só foi modificada em 19 de março de 1876.

[3] Autor de *Rui*: o estadista da República. Brasília: Senado Federal, 1999. Ele diz, no livro: "Parece que sou dos que mais conhecem a obra de Rui em toda a sua extensão, e dos poucos que tiveram a honra e o prazer de sua intimidade", p. 13.

[4] Fundação Casa Rui Barbosa.

Vianna alega, ainda, que o próprio Rui, "ao responder à comissão promotora da candidatura dele pelo 1° Distrito da Corte, em 1889, declara expressamente: 'Nos cinco escrutínios em que corri os azares da luta eleitoral...' Ora, os cinco escrutínios são os de 1878, o de 1881, o de 1884, o de 1886 e o de 1888".[5]

Mas, se a circular é de 4 de outubro de 1875, não se sabendo se teria sido distribuída, a eleição, a que parece Rui ter concorrido, foi em 10 de janeiro daquele ano. E há um parecer da Comissão de Poderes da Assembleia, lido em 3 de março de 1875, que indica o resultado do pleito:

	Votos
Francisco José da Costa	182
Tenente Coronel Manuel Jerônimo Ferreira	39
Ruy Barbosa[6]	6
Cícero Emiliano Alcamim	1

O parecer conclui: "[...] considerando que se acha regular a referida eleição, contra a qual não houve reclamação, é de parecer que seja declarado deputado à Assembleia Provincial pelo 1º Distrito o Dr. Francisco José da Costa, que obteve maior soma de votos".[7]

Poderia Rui ter sido votado sem se ter proposto como candidato ou sem ter sido indicado pelo partido? No Império e na Primeira República, em que ele atuou, não era exigida, para as candidaturas, a proposição por um partido, somente tendo sido garantido às agremiações o monopólio da representação a partir de 1945.

Rui, como veremos, foi votado, na República Velha, em todas as eleições diretas presidenciais, até sua morte, em 1923, somente se apresentando, efetivamente, como candidato em dois desses

[5] VIANA FILHO, Luiz. *A vida de Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987. p. 148.

[6] Grafado com y devido à natureza histórica do registro. "A grafia dos nomes de todos os que se tornam publicamente conhecidos aparece corrigida em publicações feitas após a morte dessas pessoas" (CIPRO NETO, Pasquale; INFANTE, Ulisses. *Gramática da Língua Portuguesa*. São Paulo: Scipione, 1999. p. 42).

[7] Atas da Assembleia Provincial da Bahia, 3ª Sessão Ordinária, de 3 de março de 1875.

pleitos. Era, então, conhecido em todo o país, admirado, formador da República e logo aureolado em Haia. Mas, em 1875, esses votos teriam vindo por sua movimentação, ou não, em alcançar o posto?

2. Em 1878, os liberais da Bahia incluíram Rui entre os candidatos à Assembleia Provincial.

Desde 1868, os conservadores estavam no poder e, segundo Luiz Viana Filho, a indicação de Rui "[...] nada significava, pois o Governo costumava eleger câmaras mais ou menos unânimes[8] e a candidatura apenas servia como demonstração de estima dos companheiros. Na realidade, deveria esperar até quando o imperador quisesse confiar o poder aos liberais".[9] Mas foi o que sucedeu, para grande surpresa na cena política de então: poucos dias antes do pleito, Cansanção de Sinimbu, liberal, foi chamado a ocupar a chefia do Ministério.

A eleição foi em 13 de janeiro de 1878 e "aquilo que se afigurava quase impossível tornou-se fácil: Rui, sem pedir votos, foi eleito", concluía Viana Filho.[10]

O pleito passara a ser regulado pelo Decreto nº 2.675, de 20 de outubro de 1875, denominado a Lei do Terço: cada eleitor deveria votar¸ para deputados à Assembleia Geral ou para membros das Assembleias Legislativas Provinciais, em tantos nomes quantos correspondessem "aos dois terços do número total marcado para a Província",[11] buscando-se, assim, a proteção das minorias.

Afastava-se o sistema distrital trazido pela Lei dos Círculos – Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855 –, proposta pelo então chefe do Gabinete, Honório Hermeto Carneiro Leão, e reformada, para ampliação dos distritos, pelo Decreto nº 1.082, de 18 de agosto

[8] Uma das realidades mais deploradas do Império foi o predomínio, na Câmara, de uma só parcialidade política. Nas eleições de 1848, o governo dirigido pelo conservador Araújo Lima reduziu a bancada liberal a apenas um deputado. Isso se repetiu na oitava legislatura, na Câmara de 1850-1852. E, em 1952, os conservadores, com Itaboraí à frente do Gabinete, obtiveram a unanimidade na Câmara. *Ver* PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*, p.67.

[9] VIANA FILHO, Luz. Op. cit., p. 139.

[10] Id. ibid., p. 140.

[11] Parágrafo 17 do art. 2º do Decreto nº 2.675, de 20 de outubro de 1875.

de 1860. Mas foi por pouco tempo a vigência do "voto limitado" ou "incompleto", como classificava a doutrina estrangeira[12], com o retorno, em 1881[13], ao modelo distrital.

Mais tarde, em discurso de 1879, na Assembleia Geral, Rui condenava a Lei do Terço:

> [...] essa pomposa, antecipada e vã representação das minorias, antecipada e aritmeticamente circunscrita ao terço. Como se as minorias lucrassem nada com esse presente grego, que as humilha, aleija, mutila, comprimindo-as, cegas e violentamente, nesse leito de Procusto, disfarçado na promessa ilusória, no incerto, no predeterminado, no falibilíssimo quinhão dos terços. Como se a proporção prefixa de um para três não fosse, entre a minoria e a maioria, uma proporção arbitrária. Como se o terço exprimisse um *nec plus ultra* odiosamente limitativo à progressiva expansão das forças oposicionistas.[14]

Queixa igual foi a de Assis Brasil, em 1893, referindo-se à Lei do Terço como a "última lei conservadora de eleição indireta" e fazendo, também, referência a Procusto:[15]

> [...] quem autorizou o legislador a dizer que a minoria há de ser, por força, o terço do eleitorado, nem mais nem menos? Tal critério é arbitrário e, na maioria dos casos, conduzirá à fraude à opinião, ajustando-se cruelmente a um verdadeiro leito de Procusto. Não é menor o arbítrio com que se estabelece desde logo que a opinião estará, por força, dividida em dois únicos partidos. Outra fraude legal.[16]

[12] De que fizera uso, em 1839, nos Estados Unidos da América do Norte, a Pensilvânia e, de 1867 a 1881, a Inglaterra. *Ver* PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexicon, 2012. p. 228- 231.

[13] Pelo Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881, elaborado, como veremos, pelo próprio Rui.

[14] Discurso de 10.7.1879. *Perfis parlamentares*: Rui Barbosa, n. 28, Brasília: Câmara dos Deputados, 1985. p. 216.

[15] Segundo a mitologia grega, Procusto era um salteador que fazia viajantes deitarem em sua cama. Se a vítima fosse maior que seu leito, amputava-lhe o excesso e, se menor, esticava-a até o cumprimento suficiente. Para muitos analistas, a lenda de Procusto expressa a intolerância humana, de imposição a um determinado padrão, sem atenção à natural diversidade dos indivíduos.

[16] BRASIL, J. F. de Assis. *Democracia representativa*: do voto e da maneira de votar. In: BROSSARD, Paulo (org.) *Ideias políticas de Assis Brasil*. Brasília: Senado Federal; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa/Minc. 1990. v. 2, p. 110.

Foram submetidas à Assembleia Provincial três representações contra candidatos, uma delas contra Rui, e, submetidas à Comissão de Verificação de Poderes, entendeu esta que duas, inclusive a que se referia a Rui, cuidavam de "fatos dependentes de alta indagação, achando-se, de mais a mais, desacompanhadas de todo e qualquer documento e não podem, assim, contrariar a apuração conhecida e feita de acordo com as atas nos colégios eleitorais".[17]

Depois, na 8ª Sessão Preparatória da Assembleia, foi lido o parecer da comissão, com a relação de nomes de cidadãos imediatos em votos aos deputados já reconhecidos. Em 30 de abril de 1878, na 9ª Sessão Preparatória, era conhecido um segundo parecer, no qual a comissão, "considerando que as eleições apuradas pela Câmara são as únicas legitimadas por terem sido presididas por juízes competentes e assistidas da quase totalidade dos eleitores das referidas paróquias, não põe a menor dúvida em pedir a esta Assembleia a validade de tais eleições".

Após propor fossem anulados os escrutínios de alguns colégios, concluía que fossem reconhecidos deputados os seguintes candidatos:[18]

	Votos
Ruy Barbosa	863
Alexandre Herculano	846
Castro Rebello	842
J. Gabriel Calmon	829
Fernando Deiró	772
Vigário Agripino Borges	753
Bartolomeu T. Palha	694
Manoel Joaquim Saraiva	688
João Carlos Borges	753
José Pacheco	656

[17] *Annaes da Assembleia Provincial da Bahia*, 2. Sessão Preparatória, 22 abr. 1878. Salvador: Typographia do *Diário da Bahia*, 1878. p. 4.

[18] *Annaes*, op. cit., 8. Sessão Preparatória, 29 abr. 1878, p. 55.

3. João Luis Vieira Cansansão do Sinimbu, o Visconde de Sinimbu, liberal, substituiu, em janeiro de 1878, Caxias, doente, no 27º Gabinete do Império. Convocado para uma reunião do Conselho de Estado, em 10 de abril de 1878, disse que, ao ser chamado para organizar o Ministério, não poderia ignorar que teria diante de si uma Câmara de Deputados em sua maioria adversa à situação política que a substituíra. Mas, sendo o principal objeto de seu programa a reforma do sistema eleitoral e já que a maioria de ambas as câmaras desejava essa reforma, nutria a esperança de um acordo. A grandeza do *deficit*, a deficiência da renda ordinária e os horrores da seca no Nordeste, no entanto, impunham a emissão de papel moeda. Não podendo o Ministério prescindir dessa medida nem esperar para realizá-la, pela reunião da Câmara, por mais próxima que ela estivesse, era forçado a decretá-la, sob sua imediata responsabilidade.

Pedia, então, a dissolução da Câmara, desde que estava certo, e era geral a convicção, de que não pudesse contar com a maioria dela.[19]

Uma sólida argumentação levou o Visconde do Rio Branco a não recomendar a dissolução. Acreditava ele que a Câmara atual não poderia coexistir muito tempo com o Gabinete de 5 de janeiro ou com outro que se representasse com a mesma política, pois pertenciam a dois partidos de credos diversos. Mas não julgava impossível, ao contrário: tinha "razões para acreditar que o Ministério e a Câmara poderiam entender-se sobre o cumprimento de algum dever comum, imperiosa urgência". E concluíra dizendo que, sendo a reforma eleitoral a primeira e mais urgente necessidade política, não via ele, então, razão para que o governo renunciasse a seu propósito primeiro e se apressasse em sujeitar o país, sem tentar essa reforma, a uma nova eleição geral pelo sistema altamente condenado pela opinião que hoje tinha direção dos negócios públicos.[20]

Dois conselheiros o acompanharam e três foram favoráveis à dissolução. Esta, a oitava do Império, cumprir-se-ia com o Decreto

[19] Era o que se chamaria de *dissolução prévia*, com que os liberais atingiam, agora, uma Câmara de conservadores¸ como os conservadores os haviam atingido, em 1842.

[20] *Atas do Conselho de Estado*. Brasília: Senado Federal, v. 8, p. 84-92.

nº 6.880, de 11 de abril de 1878, convocando-se outra Câmara, a reunir-se no dia 15 de dezembro daquele ano.

A nova eleição se realizou em 5 de setembro de 1878. Com os liberais no poder, Dantas sugere a inclusão do nome de Rui na chapa e o partido aprova a indicação. Foi o seguinte o resultado do pleito:[21]

	Votos
Conselheiro Dantas	2.202
Dr. César Zama	1.974
Almeida Couto	1.931
Dr. Leão Velloso	1.929
Dr. Jerônymo Sodré	1.887
Dr. Francisco Sodré	1.876
Dr. João Ferreira de Moura	1.848
Dr. Marcolino Moura	1.810
Dr. Gonçalo Bulcão	1.797
Cons. Salustiano Souto	1.777
Dr. Frederico de Almeida	1.776
Dr. Ruy Barbosa	1.763
Dr. Ildefonso José da Araújo	1.761
Dr. Prisco Paraízo	1.757

Rui elegeu-se, assim, entre os 14 representantes da Bahia à Assembleia Geral, já que, segundo Luiz Viana Filho, "os conservadores, como todo o partido que acaba de cair, não puderam oferecer qualquer resistência".[22]

4. Na eleição de 1881, Rui concorreu pelo 2º Distrito. Foi a primeira a ser regida pelo Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881, a denominada *Lei Saraiva*, o grande texto legal de reforma eleitoral do Império. E, como veremos, resultante de um projeto elaborado, quase inteiramente, por Rui.

[21] *O Monitor*, nº 110, 13 out. 1878. *O Monitor*, como informa Luiz Viana Filho, foi fundado em 1876 pelos liberais dissidentes da Bahia, também chamados "liberais históricos", e, como um dos seus principais orientadores, estava Luis Antônio Barbosa de Almeida, tio e desafeto de Rui.

[22] VIANA FILHO, Luiz. Op. cit., p. 142.

Com a nova lei, voltavam os distritos – distritos de um nome para os deputados à Assembleia Geral, distritos plurinominais para os membros das Assembleias Provinciais. Numa redação imperfeita, dispunha-se, no art. 17, § 2º, da nova lei, que não se consideraria eleito o candidato à Assembleia Geral que não reunisse "a maioria dos votos dos eleitores que concorressem à eleição". Maioria absoluta, deveria ter sido dito.

Na eleição dos membros das Assembleias Provinciais, seriam considerados eleitos os que reunissem "votação igual, pelo menos, ao quociente eleitoral, calculado sobre o número total dos eleitores que concorressem à eleição". Era uma curiosa aplicação, em um sistema majoritário, da expressão "quociente eleitoral" – a primeira no Brasil –, muita mais adequada ao modelo proporcional.

A Câmara foi dissolvida pelo Decreto nº 8.153, de 30 de junho de 1881, a fim de que, segundo Luiz Viana, "a nação experimentasse sem demora os benefícios da lei ambicionada" e Rui

> [...] conseguiu ganhar a cadeira no Parlamento. Ganharia num pleito justamente celebrizado no país pela honestidade com que Saraiva presidira a primeira aplicação da eleição direta, que custara o sacrifício de dois ministros e, pouco depois, do próprio gabinete. Aliás, seria a última vez que teria assento no Parlamento do Império.[23]

Apesar da tão proclamada isenção, no pleito, do chefe do Gabinete, José Antônio Saraiva, Dantas, então ministro da Justiça, fez o possível pela vitória de Rui. E até o indevido, pois o *Monitor*, em outubro de 1881, publicava a seguinte denúncia:

> [...] os Srs. Augusto Guimarães e Rodolpho Dantas, ambos redatores do *Diário* e o último deles filho do ministro da Justiça, levaram ao Sr. José Álvares do Amaral, candidato à deputação geral do mesmo distrito que o Sr. Rui Barbosa, uma carta *reservada* do mesmo ministro autorizando a qualquer transação com o Sr.

[23] VIANA FILHO, Luiz. Prefácio ao v. 8 das *Obras completas de Rui Barbosa*. t. 1, *Trabalhos Diversos*, 1881, p. XVII.

> José Álvares a fim de que este desista da candidatura, deixando o Sr. Rui como candidato liberal. É isto ou não intervir na eleição?[24]

O próprio José Álvares, na mesma edição do jornal, em nota, o confirma:

> Quando, em missão especial, vieram à minha casa os jovens doutores Rodolpho e Augusto Guimarães com carta credencial, com a nota de reservada, do Exmo. Sr. Ministro da Justiça, o Conselheiro Manoel Pinto de Souza Dantas, meu velho amigo (como ele se assina), eu declarei que não aceitava qualquer transação e que só deixaria de ser candidato a deputado geral se a preciosa princesa imperial, lá de Paris, da feiticeira Passy, onde se acha, expedisse um telegrama, ordenando-me que me retire.[25]

Apesar dos esforços de Dantas, como conta Luiz Viana Filho, não conseguiu ele reunir a unanimidade dos liberais em torno da candidatura de Rui e "pequena facção dissidente resolveu apresentar o nome de um tal José Álvares do Amaral".[26]

Mas José Álvares do Amaral não era um desconhecido. Oficial aposentado da Secretaria do Tesouro Provincial, delegado de polícia, colaborar do vários periódicos da Bahia, como a *Marmota*, e autor, além de obras literárias, do livro *Resumo Cronológico* e *Notícias da Província da Bahia desde o Seu Descobrimento em 1500*.[27]

O pleito ocorreu em 31 de outubro de 1881 e o resultado foi o seguinte:[28]

	Votos
Dr. José Eduardo Freire de Carvalho	404
Dr. Ruy Barbosa	378
José Álvares do Amaral	85

[24] *O Monitor*, nº 108, 14 out. 1881.

[25] *O Monitor*, ed. cit., p. 2.

[26] VIANA FILHO, Luiz. Op. cit., p. 158.

[27] Sem indicação do editor, publicado na Bahia em 1880.

[28] *O Monitor*, n. 135, 6 nov. 1881.

	Votos
Brig. Dr. Evaristo Ladislau	16
Dr. Domingos de Souza Requião	1
Manuel José dos Reis	1
Soma	885

Os 85 votos obtidos por Amaral não permitiram que Rui alcançasse a maioria absoluta, de 443, havendo, então, um segundo escrutínio, no dia 4 de dezembro de 1881, assim se distribuindo os votos:[29]

	Votos
Rua do Passe 62 cédulas	
Freire	33
Ruy	29
Santo Antônio 1ª Seção 142 cédulas	
Ruy	80
Freire	62
2ª Seção 139 cédulas	86
Ruy	53
Freire	
Brotas 96 cédulas	
Ruy	69
Freire	27
Penha 121 cédulas	
Freire	73
Ruy	48
Pirajá 25 cédulas	
Ruy	15
Freire	10
Itapoã 22 cédulas	
Freire	20
Ruy	2

[29] *O Monitor*, n. 151, 6 dez. 1881.

		Votos
Maré	21 cédulas	
Ruy		15
Ferreira		6
Paripe	26 cédulas	
Ruy		13
Freire		13
Cotejipe	10 cédulas	
Freire		5
Ruy		5
Matoim	12 cédulas	
Freire		12
Passé	21 cédulas	
Freire		17
Ruy		4

Rui, sendo eleito, alcançara 441 votos e José Eduardo Freire de Carvalho, 424.

5. Lafayete Rodrigues Pereira, chefe do Gabinete de 24 de maio de 1883, só por uma pequena margem de votos – 60 contra 56 –viu afastada, na Câmara, em junho de 1884, uma moção de desconfiança, apresentada pelo deputado César Zama. Pediu, então, ao imperador a demissão coletiva. É chamado, para substituí-lo, o protetor de Rui, Manoel Pinto de Souza Dantas[30]. Este diz a Rui: "– Estás Ministro, se quiseres". Mas logo depois indaga: "– Tens a reeleição segura?" Rui teria respondido: "– Ninguém pode responder a essa pergunta como V. Exª mesmo, chefe do partido liberal, que me tem elegido".[31]

Empossado Rui no Ministério, teria ele, como o impunha o art. 29 da Constituição[32], de renunciar ao posto eletivo e, convocada uma

[30] Dantas, segundo Mangabeira, tinha, sobre Rui, "uma autoridade paternal, e cuja chefia herdara de seu pai". Mais tarde, houve o comentário de Campos Sales: "Em Rui, depois que tirou as cangalhas do Dantas, ninguém mais monta". In: MANGABEIRA, João. Op. cit., p. 38.

[31] VIANA FILHO, Luiz. Op. cit., p. 179.

[32] O artigo dispunha: "Os Senadores e Deputados poderão ser nomeados para o Cargo de Ministro de Estado ou Conselheiro de Estado, com a diferença de que os senadores continuam a ter assento no Senado, e o deputado deixa vago o seu lugar na Câmara, e se procede a

eleição para preenchimento da vaga, poderia candidatar-se e, se mais uma vez eleito, acumularia, como ministro, seu cargo eletivo, como o fez José Antônio Saraiva, por duas vezes.

Derrotado, seria levado a deixar o Ministério[33], sem exercer mais o posto na Câmara.

Mas, para surpresa geral, Rui não integrou o Ministério.

Duas moções de desconfiança, sobretudo em razão da intenção do governo de encaminhar a solução do problema do "elemento servil", foram apresentadas contra o Gabinete de Dantas, uma delas aprovada em julho de 1884 por 59 contra 52 votos. Dantas propõe, então, a dissolução da Câmara, que é realizada em 3 de setembro de 1884 pelo Decreto nº 9.270, que convoca outra que se reuniria no dia 1º de março de 1885.

Outro Decreto, do mesmo dia, de nº 9.271, determinava que em 1º de dezembro se procedesse, "em todo o Império, à eleição de deputados".

Se Dantas temia que, nomeado ministro, Rui pudesse perder a eleição de sua substituição, este haveria, agora, de enfrentar um novo escrutínio.

Era, porém, curioso – comenta Luiz Viana Filho – que, enquanto todos os políticos se movimentavam na disputa eleitoral, "Rui permanecesse na Corte, quase indiferente, desatento ao que lhe informara outro candidato: 'não tenho tempo nem de coçar-me, a luta está medonha'". E prosseguia Viana:

> Tendo como adversário o Dr. Inocêncio Góis, político prestigioso e ligado a importantes famílias da Bahia, Rui não se podia sentir

nova eleição, na qual pode ser reeleito e acumular as duas funções".

[33] Não porque a lei o obrigasse, mas pelo costume de convocar os ministros no Parlamento. Como se verá, recusando o convite de Dantas para um lugar no Ministério no Gabinete Ouro Preto, Rui diria: "Não sou deputado, seria, portanto, um ministro extra-parlamentar, o que poderia dar ocasião a censuras com aparência de plausibilidade contra a composição do gabinete".

> tranquilo. Principalmente, a campanha desenvolvia-se em torno de dois pontos particularmente perigosos: fé e escravidão. Inocêncio representava estes dois princípios. Rui significava o oposto: ateísmo e abolição. E os dois campos podiam ser marcados, tendo dum lado o clero e os proprietários de escravos, e de outro 'os que não tinham nada a perder'. Poderia ele vencer com tais aliados?[34]

A campanha, movida pelos católicos contra Rui, foi tão intensa que a *Gazeta de Notícias*, em dezembro de 1884, publicava: "Chega-nos da Bahia um folheto com título *Recomendações da candidatura do Dr. Rui Barbosa, por um sacerdote*".

O autor do folheto compilou alguns trechos dos discursos, pareceres e livros do Dr. Rui Barbosa e com eles formou o opúsculo que fez distribuir no 8º Distrito da Bahia, para contrariar a candidatura do Dr. Rui Barbosa.

Logo na quinta página, encontra-se o seguinte: "Votar no Dr. Rui Barbosa é votar no Diabo. O Dr. Rui é blasfemo, é um ímpio".

Mais adiante: "O Dr. Rui não quer procissões, nem romarias. Não quer também a santificação dos dias".

E mais: "Como ímpio e herege que é, o doutor odeia e condena todas as devoções".

E ainda: "O doutor é contra os seminários. E, para cúmulo, o doutor é contra o capelão do Exército e é inimigo declarado dos padres".

E o santo sacerdote continua nesse gênero de suas recomendações da candidatura do Dr. Rui Barbosa, "E eis aí por que ele perdeu a eleição".[35]

[34] VIANA FILHO, Luiz. Op. cit., p. 182-183.

[35] *Gazeta de Notícias*, n. 352, 17 dez. 1884.

Ao lado da Igreja juntavam-se os defensores da escravidão. Como concluía Luiz Viana: naquele momento, na Câmara, antes de serem liberais ou conservadores, os deputados "dividiam-se em abolicionistas e escravistas".[36]

Em circular aos eleitores, disse Rui:

> Obedeço aos ditames de correligionários meus, dos mais respeitáveis, apresentando-me, na próxima eleição, candidato à Assembleia pelo 8º Distrito da minha cara Província, cuja reputação atesta-mo a consciência, tenho diligenciado honrar, ao menos com a atividade, a firmeza e a dedicação ao serviço dos princípios liberais a que e votei desde o começo da minha carreira pública, em treze anos de tribuna jornalística, popular e legislativa.
>
> Formular-vos, agora, um programa, seria fácil, mas escusada solenidade. O meu está na minha linguagem e atitude parlamentar durante as duas Câmaras, de 1878 e 1884, no meu parecer acerca do projeto de 15 de julho[37], concernente ao problema supremo da transformação do trabalho, na minha adesão profunda ao Gabinete de 6 de junho, cuja política emancipadora magnífica o nosso partido aos olhos do país, e nossa pátria aos olhos do mundo, mas que, certamente, vencida a primeira campanha neste assunto, não dará por concluída a sua missão quanto às reformas a que, em 1869, empenhamos o nosso crédito e o nosso futuro.
>
> Se estas antecedências abonarem a minha despretensiosa candidatura, o voto que os sufragardes, cativando o meu reconhecimento, dobrará a minha dívida para com os meus comprovincianos, a minha gloriosa terra e a causa das ideias cuja bandeira defendemos.[38]

Segundo a *Gazeta da Bahia*, a apuração de todos os colégios, "exceto o de Araçás, onde não houve eleição e o Inambupe, que não altera o resultado", resultou em:[39]

---

[36] VIANA FILHO, Luiz. Op. cit., p. 191.

[37] Parecer sobre o projeto, apresentado em 15 de julho sobre a emancipação dos escravos sexagenários. Dele diria Astrogildo Pereira: "Prodigioso trabalho de elaboração e redação: são quase 200 páginas de texto escritas do próprio punho no curtíssimo prazo de 19 dias e texto abundantemente documentado..." In: *Obras completas de Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1884. v. 11, p. 13.

[38] *Obras Completas de Rui Barbosa*, op. cit. p. 361-362.

[39] *O Paiz*, n. 251, 4 dez. 1884.

	Votos
Dr. Inocêncio M. de Araújo Goes Junior	406
Conselheiro Ruy Barbosa	352

Eleito, então, Goes Junior, candidato do Partido Liberal.

E a *Gazeta de Notícias* comentou: "Lembre-se V. que, agora, o governo não faz deputados quando quer e nem os que quer. Aí está um exemplo na derrota de Rui Barbosa, que é um *ai Jesus* do Ministério".[40]

6. Em 1885, a chefia do Gabinete de Ministros fora entregue ao "saquarema" Barão de Cotegipe, ante uma Câmara de liberais.

Em sessão do Conselho de Estado, de 27 de agosto de 1885, Cotegipe esclareceu que, ao assumir o Gabinete, deveria prever, como previu, a possibilidade de um voto de desconfiança que a Câmara pronunciara duas semanas antes. Tendo empenhado esforços para evitar o conflito parlamentar antes de obter os meios de governo e a lei concernente à extinção gradual do elemento servil, e tendo procurado "concorrer para o melhoramento de nossos hábitos parlamentares", julgava, agora, irrecusável o pedido de dissolução. Para os que se pronunciaram, no Conselho, a favor da medida, como Paulino José Soares de Souza, poucos casos se teriam dado, na história parlamentar do país, "em que, como neste, tão acentuadamente se pronuncia a necessidade da intervenção do Poder Moderador para restabelecer, no andamento do mecanismo constitucional, a regularidade com que conceberam os fundadores de nossa forma de governo".[41]

Revelava-se, segundo ele, "a instabilidade do Partido Liberal para o governo", os gabinetes anteriores haviam caído "por efeito principalmente de hostilidades dos seus próprios correligionários": o Partido Liberal não podia, afinal, dar governo "com a maioria retalhada e discorde".

[40] *Gazeta de Notícias*, n. 349, 14 dez. 1884.

[41] *Atas do Conselho de Estado*. Brasília: Senado Federal. v. 12, p. 44.

À dissolução procedeu-se pelo Decreto nº 9.500, de 26 de setembro de 1885, e outro decreto, do mesmo dia, designava o dia 15 de janeiro de 1886 para a eleição dos deputados, em todo o Império.

O Partido Liberal apresentou a candidatura de Rui pelo 11º Distrito. Mas, segundo Américo Jacobina Lacombe, "a nova campanha de Rui não se poderia apresentar muito propícia sob um Ministério contrário, chefiado por um adversário acérrimo...".[42]

Um eleitor de Caetité escrevera a Rui, em 31 de dezembro de 1885, e, não se mostrando tão otimista quanto à eleição, dizia:

> Sinto, de coração, não poder, nesta carta, dar-lhe certeza de nosso triunfo, e isso pela razão seguinte: a comarca de Caeté compreende 5 colégios eleitorais compostos ao mais de 500 eleitores; são únicas influências liberais nestes colégios o meu prezado amigo, companheiro e colega Dr. Joaquim Manuel Rodrigues Lima e o Exmo. Sr. Barão de Caetité, os quais acham-se, presentemente, impossibilitados de intervir eficazmente no pleito por motivo de moléstias, profundos e reiterados golpes que têm sofrido, com a morte de diversas pessoas de suas famílias e pela falta absoluta de quem os substitua... Dar-me-ei por muito feliz, e bastante compensado, se eu conseguir neutralizar as eleições dos colégios de Monte Alto e Riacho, ficando a grande maioria que devemos ter na Barra, Bom Jesus e Poções para suplantar a maioria contrária dos colégios de Caetité e de Vitória e assim talvez ser felizes.

E concluía: "Não estou totalmente sem esperanças".[43]

O resultado foi:[44]

	Votos
Dr. Luiz Accioli Pereira Franco	625
Conselheiro Ruy Barbosa	544

[42] *Obras completas de Rui Barbosa*. Prefácio de Lacombe, Américo Jacobina. Rio de Janeiro: Ministério de Educação e Cultura, 1986. v. 13, t. 2, p. IX.

[43] Id. ibid., p. X.

[44] *Gazeta da Bahia*, n. 23, 30 jan. 1886.

Depois do pleito, em 20 de janeiro, um juiz de direito se queixava ao Conselheiro Dantas: "A direção do partido limitou-se a apresentar e recomendar, pelo *Diário*, o candidato liberal. Mas, como sabe, desgraçadamente, é limitadíssimo o número de indivíduos que leem gazetas".[45]

E, em 4 de fevereiro, o Barão de Caetité se explicava a Rui: "A maior guerra que é possível imaginar-se foi desenvolvida contra seu nome; o clero, então, não descansou: espalharam folhetos pelo eleitorado e faziam prédicas nas igrejas diversos padres".[46]

7. Em maio de 1888, falece Pereira Franco, conservador, que derrotara Rui no último pleito. Para sua substituição, marca-se nova eleição no dia 10 de setembro, no 11º Distrito. E, como conta Luiz Viana, "o velho Dantas logo se pôs em campo, disposto a quebrar lanças em favor do amigo, espezinhado por sucessivas derrotas". Mas o partido, na Bahia, "logo se dividiu. Muitos eram favoráveis à candidatura de Aristides Spínola, que angariava a simpatia dos chefes do distrito eleitoral, inclusive os que haviam apoiado Rui, em 1886".[47]

Dantas vence no diretório, mas a divergência dos liberais, como disse Luiz Viana, "seria fatal a Rui" e "mais do que ele, o derrotado era o próprio Dantas, que via hastear-se entre suas hostes a bandeira da insurreição".[48]

O resultado foi:[49]

	Votos
Aristides Spínola	556
Ruy Barbosa	166

E o Partido Conservador não disputou o pleito.

[45] *Obras completas de Rui Barbosa*, op. cit., p. XI.

[46] Id. ibid., p. XIII.

[47] VIANA FILHO, Luiz. op. cit., p. 208.

[48] Id. ibid., p. 209.

[49] *Gazeta de Notícias*, n. 273, 30 set. 1888.

8. A 7 de junho de 1889, o conservador João Alfredo afastara-se da chefia do Gabinete e fora substituído pelo liberal Afonso Celso, Visconde de Ouro Preto. Este, por instâncias do Conselheiro Dantas – sempre o Conselheiro Dantas –, convocou Rui para ocupar uma das pastas.

Em carta a Dantas, datada, também, de 7 de junho, e publicada junto a uma longa exposição de seu esforço pela Federação, em que dizia que se devia fazer dela "o pórtico, amplo e livre, por onde passem depois as outras reformas liberais", Rui, agradecendo a indicação de seu nome para o Ministério, dizia que via

> [...] obstáculos talvez insuperáveis à realização desse pensamento. O Visconde de Ouro Preto não quer a Federação, mas apenas a descentralização nos limites delineados pelo programa (ainda oculto) do Congresso. Ora, as minhas convicções, energicamente processadas na imprensa, e ainda hoje em termos peremptórios no editorial 'A Solução Saraiva', não me permitem acompanhar governo que, mais atrasado que este chefe, não venha executar a Federação franca. Acabo, entretanto, de saber, por pessoa a quem o disse o Sr. Saraiva, que o imperador está positivamente pela Federação e *por tudo, tudo e tudo*, de modo que o visconde de Ouro Preto só não fará a Federação se não quiser... no caso de entrar esta ideia, assim no plano ministerial, cessará o meu primeiro embaraço. Resta, porém, outro. Não sou deputado, seria, portanto, um ministro extra-parlamentar, o que poderia dar ocasião a censuras com aparência de plausibilidade contra a composição do gabinete. Por último, meu caro amigo, abro-lhe meu coração, dizendo-lhe que não me sinto com forças para o cargo de Ministro, qual o compreendo".[50]

Dantas, segundo Luiz Viana, ao ver como definitiva a recusa de Rui, dissera-lhe: "Outra coisa não era de esperar do seu caráter". Mas Ouro Preto "não conteve uma exclamação: 'Que loucura de homem! Mete os pés no futuro'". Depois disso, prossegue Viana, "Rui e Ouro Preto ficaram bastante separados. E era curioso: as circunstâncias faziam que Rui se incompatibilizasse com o primeiro chefe de Gabinete que o convidava para ser Ministro".[51]

[50] *Diário de Notícias*, n. 1.456, 9 jun. 1889.

[51] VIANA FILHO, Luiz. Op. cit., p. 222.

Na edição de 29 de julho de 1889, o *Diário do Povo*, da Bahia, trazia um manifesto "Ao Independente Eleitorado no 1º Distrito da Capital". Dizia:

> O Diretório do Partido Liberal, malgrado os esforços empregados pelo Dr. Manoel Victorino Pereira, recusou-se a apresentar o Conselheiro Rui Barbosa para candidato do 1º Distrito desta Capital, mas grande número de eleitores entende que ninguém mais do que ele, por seu talento, ilustração, independência, patriotismo e dedicação às ideias liberais merece ser na Câmara Temporária o representante desta província, que deve orgulhar-se de o ter por filho. Espera, portanto, que os verdadeiros e sinceros liberais do 1º Distrito o aceitem por seu legítimo candidato, concedendo com seus sufrágios para que o eleito, hoje proclamado e reconhecido como uma das glórias do país, obtenha a vitórias no próximo pleito eleitoral. As. Grande Número de Eleitores.[52]

O "grande número de eleitores" de Rui limitou-se a 12, nas eleições de 31 de agosto de 1889, nos cinco colégios que integravam o 1° Distrito da Bahia:[53]

	Votos
Cons. Luiz Antônio B. de Almeida	1.157
Barão de Guahy	616
Conselheiro Ruy Barbosa	12

E foi eleito, no primeiro escrutínio, o Conselheiro Almeida.

9. Mas Rui foi indicado, no mesmo pleito, deputado à Câmara, também, pelo Rio de Janeiro.

Em uma edição de junho de 1889, publicava a *Gazeta de Notícias*:

> Em uma casa da Rua do Ouvidor, reuniram-se ontem à noite 51 eleitores do 1° Distrito da Corte, sob a presidência do Sr. Comendador Ferraz Pinto e deliberaram nomear uma comissão de nove membros para procurar o Sr. Conselheiro Rui Barbosa e

[52] *Diário do Povo*, n. 68, 19 jul. 1889, p. 2.

[53] *O Paiz*, n. 1.790, 1º set. 1889, p. 222. Com a República, que logo viria, Rui assume o poder, designado ministro, e é eleito, por cinco vezes, para o Senado.

> convidá-lo a pleitear a eleição de deputado geral pelo 1º Distrito desta Corte.[54]

Sobre o convite, afirmou Luiz Viana Filho que "alguns amigos lembraram-se de fazê-lo candidato pela Corte. Não aceitou nem recusou".[55]

Mas, em verdade, procurado pela comissão, respondeu Rui em discurso longo, em que disse:

> Um aceno do Ministério Afonso Celso baniu-me da minha província, do partido a que se consagrou a minha vida inteira pelo trabalho sem mira em recompensa na própria solidariedade moral com a folha, a que eu, durante dez anos, nos seus dias mais agros dei gratuitamente o sangue das minhas veias... Era natural que esse governo, consultado, não desse o seu *praz-me* à minha candidatura. Mas é desanimador que os diretórios de partido se reduzam agora a chancelarias dos gabinetes, sem se lembrar que estes são efêmeros... Oh! Eu não me queixo. Pode bem ser que essa execução seja um rasgo de justiça, se a justiça, nos partidos brasileiros, é a vontade do poder... Nesta capital estão hoje lançadas, é certo, as raízes da minha vida. Nela procuro fundar o futuro de meus filhos. Nela, provavelmente dormirei o último sono.

E concluiu:

> Mas deixai-me entregar à vossa generosidade a sorte dessa candidatura, concedida exclusivamente no seio da vossa iniciativa. Se o primeiro escrutínio mostrar que o eleitorado fluminense responde ao vosso apelo, autorizado por essa manifestação da gloriosa cidade de 1831, assumirei na luta do segundo o posto que o dever me indicar.[56]

Na eleição, Rui ficou em quarto lugar, sendo a seguinte a distribuição dos votos:[57]

[54] *Gazeta de Notícias*, n. 200, 19 jun. 1889.

[55] VIANA FILHO, Luiz. Op. cit., p. 231.

[56] *Gazeta de Notícias*, n. 200, 19 jun. 1889.

[57] *O Paiz*, ed. cit., p. 1.

Freguesias	Visconde de Sabará	Ferreira Vianna	Barão do Paraná	Ruy Barbosa	Joaquim Werneck
Sacramento					
1ª Seção do 1° Distrito	10	16	99	4	29
2ª Seção do 1º Distrito	3	22	75	12	13
1ª Seção do 2º Distrito	8	23	64	6	21
2ª Seção do 2º Distrito	3	19	61	3	11
Candelária					
1ª Seção	8	18	39	1	46
2ª Seção	14	15	35	2	44
S. José					
1º Distrito, 1ª Seção	4	6	44	3	7
1º Distrito, 2ª Seção	2	12	55	3	11
2º Distrito, Seção Única	11	22	97	5	27
Glória					
1ª Seção	14	15	56	4	31
2ª Seção	2	10	43	5	37
3ª Seção	15	19	50	7	21
4ª Seção	3	50	50	8	31
5ª Seção	5	19	56	5	14
Lagoa					
1ª Seção	9	25	69	7	27
2ª Seção	1	12	25	4	25
3ª Seção	6	5	26	11	21
4ª Seção	13	6	66	4	21
Gavoa	1	15	32	1	7
Jacarepaguá	7	13	45	0	16
Soma	139	312	1.085	95	441

Eleito, no primeiro escrutínio, o Barão do Paraná, liberal.

No Senado

10. Em 15 de novembro de 1889, pelo Decreto nº 1, foi proclamada, como forma de governo da nação brasileira, a República federalista e as províncias, "reunidas pelo laço da Federação", passaram a constituir "os Estados Unidos do Brasil".

O Decreto nº 6, do dia seguinte, considerava eleitores "para as câmaras gerais, provinciais e municipais, todos os cidadãos brasileiros, no gozo de seus direitos civis e políticos, que souberem ler e escrever". Em seu art. 2º, determinava que o Ministério do Interior, "em tempo", expediria as instruções e organizaria os regulamentos para a qualificação e o projeto eleitoral.

"Dissolvidas e extintas", por um Decreto de 20 de novembro, "todas as Assembleias Provinciais", o Decreto nº 58-A, de 14 de dezembro de 1889, considerou "cidadãos brasileiros todos os estrangeiros que já residiam no Brasil no dia 15 de novembro de 1889, salvo declaração em contrário...".

E o Decreto nº 78-B dispôs que, no dia 15 de setembro de 1890, se realizaria "a eleição geral para a Assembleia Constituinte, a qual compor-se-á de uma só Câmara, cujos membros serão eleitos por escrutínio de lista em cada um dos Estados".

Em um dos considerandos do texto, dizia o Marechal Deodoro:

> [...] da sua dedicação ao serviço da democracia e do seu respeito a mais franca expansão da vontade nacional, já deu o Governo Provisório cópia cabal e decisiva, estendendo o sufrágio eleitoral a todos os cidadãos não analfabetos e decretando a grande naturalização, que chama às urnas imensas camadas populares".

Finalmente, com o Decreto nº 200-A, de 8 de fevereiro de 1890, promulgou-se o regulamento eleitoral.

No cargo de ministro, Rui disputou a eleição de 15 de setembro de 1890 para o Senado. Depois, contaria:

> Não fui candidato, declarei peremptoriamente pela imprensa que não o era... Toda a minha parte na eleição se reduz à indicação, que fiz, de dois nomes, aos quais me ligava a simpatia pelas suas qualidades patrióticas: o do doutor Cândido Barata e o do Coronel Dionísio Cerqueira, ambos aceitos com aplausos, não prevalecendo a candidatura do primeiro, por haverem-na reclamado, como questão de sua honra, os republicanos desta capital.[58]

[58] Barbosa, Rui. *À Nação*: manifesto de Ruy Barbosa. Bahia: Typ. e Encadernação do Diário da Bahia, 1892, p. 93.

E também não "prevaleceu" a candidatura do segundo, ambos não sendo votados na eleição.

Em edição de outubro de 1890, o jornal O *Brazil* trazia os primeiros resultados do pleito:[59]

	Votos
José Antônio Saraiva	33.203
Ruy Barbosa	33.022
Virgílio Damásio	31.921
Arcebispo[60]	20.843
Pereira Franco	13.407
Freire de Carvalho	12.475
João Dantas	10.506
Fernandes da Cunha	1.901

Foram encaminhadas, à Terceira Comissão de Poderes da Câmara Alta, 422 autênticas e ata de apuração geral, feita pela Intendência Municipal de Salvador, que deu o seguinte resultado, somente com os votos dos eleitos:

	Votos
1º – Virgílio Clímaco Damásio	36.723
2º – Ruy Barbosa	36.460
3º – José Antônio Saraiva	34.484
E outros menos votados	

A apuração feita pela Intendência da Capital foi a seguinte:

	Votos
1º – Virgílio Clímaco Damásio	43.295
2º – Ruy Barbosa	43.247
3º – José Antônio Saraiva	36.936

[59] *O Brazil*, n. 160, 14 out. 1890, p. 2.

[60] Era o então Arcebispo da Bahia, D. Antônio de Macedo Costa.

A Comissão, entendendo que não houvera vício ou irregularidade que invalidasse a eleição, "mas considerando que a falta de atas que deixaram de vir ao Senado" poderia influir na colocação dos eleitos, concluiu fossem reconhecidos senadores Damásio, Rui e Saraiva, "reservando, porém, a classificação destes senhores para depois de recebidas as autênticas que a Comissão aguarda".[61]

Por que tão importante essa classificação? É que a nova Constituição dispunha, em parágrafos do art. 1º de suas Disposições Transitórias:

> § 5º No primeiro ano da legislatura, logo nos trabalhos preparatórios, discriminará o Senado o terço de seus membros, cujo mandato há de cessar no termo do primeiro e do segundo triênios.
>
> § 6º Essa discriminação efetuar-se-á em três listas, correspondentes aos três terços, graduando-se os senadores de cada estado e os do Distrito Federal pela ordem de sua votação respectiva, de modo que se distribua ao terço do último triênio o primeiro votado no Distrito Federal e em cada um dos estados, e aos dois terços seguintes os outros nomes na escala dos sufrágios obtidos.

Na 3ª Sessão Preparatória, de 8 de junho de 1891, foi lido o Parecer nº 3-1891 da Terceira Comissão de Verificação de Poderes, em que se disse ter sido apresentada a votação de mais sete autênticas da eleição e que, somada à apuração já feita, apresentava o seguinte resultado:

	Votos
1º Virgilio Clímaco Damásio	37.176
2º Ruy Barbosa	36.820
3º José Antônio Saraiva	35.138

Julgou a Comissão que se tornava "difícil, senão impossível, obter as autênticas que faltam, durante o período das sessões preparatórias", propondo, então, que se fizesse a discriminação,

[61] *Annaes do Congresso Constituinte da República*. Parecer nº 10/1890. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1924. v. 1, p. 25.

decidida pela Constituição, do seguinte modo: 1. Virgílio Clímaco Damásio, 2. Rui Barbosa e 3. José Antônio Saraiva.[62]

Damásio cumpriria, então, nove anos de mandato; Rui, seis; e Saraiva, três.

Os adversários de Rui levantaram, muitas vezes, a arguição de fraudes no pleito. O jornal *O Brazil*, em novembro de 1890, transcrevia um texto publicado em *A Cruzada*, do Maranhão, onde se lia:

> A velha e altiva Bahia ainda desta vez mostrou que repudia o filho, que lhe insultara as crenças. Rui Barbosa não foi eleito senador: a votação da capital coloca-o em quinto lugar. Os remendos feitos às votações do interior apenas demonstram que o secretário das finanças da ditadura não se envergonha de assentar-se em uma curul conquistada pela fraude.[63]

11. Rui, que disputara o lugar do Senado sem se afastar do cargo de ministro, que então ocupava, renuncia ao seu mandato.

Na sessão do Senado de 21 de janeiro de 1892, lê-se o ofício do dia anterior, "comunicando a declaração de que resigna o mandato de senador pelo Estado da Bahia". O ofício é encaminhado à Comissão de Constituição, Poderes e Diplomacia e, na mesma sessão, é lido também o pronunciamento da comissão, integrada pelos senadores Ramiro Barcellos, Joaquim Felício e Campos Sales, no qual se dizia, somente: "Tomando em consideração a renúncia, apresentada ao Senado pelo Sr. Rui Barbosa, representante do Estado da Bahia, ao cargo de Senador, é de parecer que seja o seu ofício arquivado e que se proceda na forma da lei para preenchimento da vaga".[64]

Mas, em manifesto publicado em muitos jornais, Rui explicou as razões do afastamento. Disse:

---

[62] *Annaes do Senado Federal*, 3. Sessão Preparatória, 8 jun. 1891. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, p. 16.

[63] *O Brazil*, ed. cit., p. 2.

[64] *Annaes do Senado Federal*, 28. Sessão, 21 jan. 1892. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, p. 115.

> Acabo de resignar a cadeira de senador pela Bahia, cumprindo dar ao país os motivos dessa deliberação. Em rigor, os poderes de um Congresso, constituído sob um regime eleitoral de exceção, deviam terminar com a votação da lei que desse ao eleitorado plena liberdade de voto. Inaugurada ela, a seriedade nas instituições republicanas pedia que o mandato político se fosse recuperar em fontes cuja pureza não pudesse sofrer dúvida. Não desconheço, todavia, que essa solução não estaria de acordo com as disposições da carta federal. Esta quer e determina que o Congresso Constituinte, convertido em assembleia ordinária, preencha a duração normal das legislaturas... A renovação geral do Congresso, logo no terceiro ano da República, antes de serenadas as ondas revolucionárias e despojado o Executivo dos elementos extraordinários de força, com que a agitação o arma, teria como consequência desmoralizar as novas instituições eleitorais no seu primeiro ensaio... As máculas originais deste Congresso não interessam a sua independência porque apenas o ligam a um governo que hoje só existe na história. Mas as do que se elegesse sob o governo atual, naturalmente inquinariam a nova legislatura de alianças, compromissos e dependência para com este. A minha posição, porém, é especial. Membro do governo que presidiu a eleição deste Congresso, não posso continuar e considerar valioso o meu mandato depois da lei que declarou inelegíveis os membros do governo.[65]

Rui falava da Lei nº 35, de 26 de janeiro de 1892, sancionada por Floriano Peixoto e que dispunha, em seu art. 30:

> Não poderão ser votados para senador ou deputado ao Congresso Nacional:
>
> I. Os ministros do presidente da República e os diretores de suas secretarias e do Tesouro Nacional.

E se alinhavam, a seguir, muitos outros cargos e funções que não permitiam, com o seu exercício, as candidaturas.

A Constituição de 1891 dispunha, em seu art. 27, que o Congresso declararia, "em lei especial, os casos de incompatibilidade eleitoral".

[65] *Obras completas de Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947. v. 19, t. 1, p. 200 e ss. Como se informa ali, o manifesto foi publicado, em artigos sucessivos, no *Diário de Notícias*, no *Combate* e no *Jornal do Comércio*, todos do Rio de Janeiro, e no *Diário da Bahia*. O volume 19 das *Obras completas* traz o inteiro teor, publicado sob o título *À Nação*: manifesto de Rui Barbosa. Bahia: Typ. e Encadernação do Diário da Bahia, 1892.

E não fazia, assim, como não o fizeram mesmo os maiores juristas do Império, a distinção, hoje tão precisa, entre inelegibilidade e incompatibilidade: a primeira, o impedimento a que uma pessoa concorra à eleição, podendo ser absoluta, proibindo a candidatura às eleições em geral, ou relativa, impossibilitando a postulação a determinado mandato eletivo; a segunda, a restrição a que o representante acumule o mandato com certos cargos que ele detinha antes da eleição ou que assuma depois.

Essa distinção também não era feita por Rui, que prossegue, em seu manifesto:

> Bem sei que o alcance da incompatibilidade não é retroativo. Juridicamente, legalmente, nada me obriga a este passo. Mas, moralmente a incompatibilidade é manifesta. Essa incompatibilidade funda-se em um alto princípio liberal. E eu, habituado a por os princípios acima de tudo, não sei iludi-la... Daí o meu propósito, que não assoalhava, mas que os meus amigos conheciam, de renunciar as funções de senador logo que a nação possuísse uma lei de eleições menos suspeitosa de que aquela a cuja sobra fomos nomeados.[66]

Além de Rui, também José Antônio Saraiva renunciara a seu mandato de senador.

Em 27 de junho de 1892, realizou-se, na Bahia, a eleição para preenchimento das duas vagas.

Em sessão de 22 de agosto, a Comissão de Constituição, Poderes e Diplomacia do Senado apresentava seu parecer, dizendo que recebera 361 autênticas e, bem assim, a ata da apuração geral dos votos, feita pela intendência municipal da capital do Estado, e, de todos os papéis sujeitos a seu exame, verificava-se que houvera irregularidades em algumas seções eleitorais, mas que não alteravam o resultado da eleição; que, na ata da apuração geral, eram apenas mencionados dois protestos que deveriam ser apensos à mesma ata e remetidos ao Senado, mas não o foram. A apuração dos votos feita pela Intendência dava o seguinte resultado:

[66] *Obras completas de Rui Barbosa*, op. cit., p. 184-185.

Para a vaga de Rui

	Votos
1º Ruy Barbosa	33.370
2º Aristides César Spínola Zama	13.540

Para a vaga de José Antônio Saraiva

	Votos
1º Manoel Victorino Pereira	34.437
2º Manoel Teixeira Soares	13.117

A apuração dos votos feita pelo Senado foi:

Para a vaga de Rui

	Votos
1º Ruy Barbosa	20.109
2º Aristides César Spínola Zama	12.277

Para a vaga de Saraiva

	Votos
Manoel Victorino Pereira	30.545
Manoel Teixeira Soares	11.643

Propôs, então, a Comissão que fosse considerado válido o pleito e que fossem reconhecidos e proclamados senadores aqueles mais votados.[67] Segundo a ata da sessão de três dias depois, os dois novos senadores, "introduzidos no recinto, com as formalidades regimentais, contraem, sucessivamente, o compromisso constitucional e tomam assento" na Casa.[68]

[67] *Annaes do Senado*, 79. Sessão, 22 ago. 1892. Parecer n. 14-1892. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, p. 49.

[68] *Annaes do Senado*, 81. Sessão do Senado, 25 ago. 1892. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, p. 81.

12. Tendo sido eleito, em 1890, para um mandato de seis anos no Senado, Rui é votado, no pleito de 30 de dezembro de 1896, e reeleito. Segundo o Parecer nº 5, de 1897, da Comissão de Constituição, Poderes e Diplomacia, da Câmara Alta, foram a ela apresentadas 494 autênticas da eleição e o resultado constante da apuração geral foi o seguinte:

	Votos
Ruy Barbosa	54.682
João Ferreira de Araújo Pinho	1.102
Antonio Monteiro de Carvalho	481

O resultado a que chegou a Comissão:

	Votos
Ruy Barbosa	74.868
Diversos	1.891
Em branco	476

Segundo o parecer, "faltaram ainda cerca de cem autênticas inclusive 35 só do município da capital, cujo resultado na alteraria, em caso algum, a ordem da apuração, máxime não tendo sido disputada no Estado essa eleição contra a qual não se ofereceu reclamação, nem protesto algum".[69]

13. Findo seu mandato de nove anos, para o qual fora eleito em 1896, Rui é votado no pleito de 30 de janeiro de 1905 e, mais uma vez, reeleito. Segundo o Parecer nº 7-1905 da Comissão de Poderes do Senado, deixou-se "de tomar conhecimento das diversas autênticas em duplicata, por não alterarem elas o resultado final". Das outras autênticas apuradas, nas quais a Comissão não encontrou irregularidades, o resultado fora o seguinte:[70]

[69] *Annaes do Senado Federal*, 1. Sessão Preparatória, 23 abr. 1897. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1893, p. 9.

[70] *Annaes do Senado Federal*, 4. Sessão Preparatória, 21 abr. 1906. Parecer n. 7-1905. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, p. 6.

	Votos
Ruy Barbosa	42.019
Diversos	4.012
Cédulas em Branco	89

14. Em 30 de janeiro de 1915, mais uma vez, Rui é votado para senador. À Comissão de Poderes do Senado foram presentes 982 autênticas das eleições realizadas na Bahia para a renovação do terço da representação do estado na Câmara Alta. E, segundo o Parecer nº 11-2015, da comissão,

> do estudo feito nas referidas autênticas resultou a convicção de que houve o decidido empenho do eleitorado baiano em sufragar o nome do ilustre Sr. Dr. Rui Barbosa, reelegendo-o para o Senado da República. Assim sendo, e isso se verifica especialmente pela circunstância de que em qualquer das séries de atas recebidas (muitas vezes três de uma mesma secção) é elevada a votação atribuída a S. Ex., a Comissão se abstém de entrar na análise minuciosa das autênticas, para opinar pela legitimidade destas ou daquelas, e, adotando a apuração a que chegou a Junta Apuradora de S. Salvador como expressão do resultado do pleito para senador, resultado que dá ao Dr. Rui Barbosa 89.184 votos.[71]

O *Correio da Manhã*, do Rio, informando o resultado final da eleição, dá outros números, indicando, também, Severino Vieira com poucos votos:[72]

	Votos
Ruy Barbosa	87.202
Severino Vieira	496

Curiosamente – uma vez que, em seu parecer, dizia a Comissão estar "adotando a apuração a que chegou a Junta Apuradora de S. Salvador" – é esse também o resultado em telegrama enviado por Seabra, da Bahia, a José Maria Tourinho, no Rio de Janeiro, e publicado em *A Época*.

[71] *Annaes do Senado Federal*, 5. Sessão Preparatória da 1ª Sessão da 4ª Legislatura, 22 abr. 1915. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1918, p. 10.

[72] *Correio da Manhã*, n. 5.849, 1 mar. 1915.

15. Eleito senador, em janeiro de 1915, para um novo mandato, de nove anos, Rui renunciou, mais uma vez, em carta ao Senado, de 10 de março de 1921, em que disse:

> Busquei servir ao meu país e ao meu estado natal, enquanto estive no erro de supor que lhes poderia ser útil. Mas, acabando, por fim, de ver que não tenho meio de conseguir nada a bem dos princípios a que consagrei a minha vida, e que a lealdade a essas convicções me tornou um corpo estranho na política brasileira, renuncio ao lugar que, em quase contínua luta, ocupo, nesse regime, desde seu começo, deixando a vida política para me voltar a outros deveres. À Bahia agradeço a generosidade com que, sem solicitações minhas, de qualquer natureza, em época alguma, me tem elegido para tal cargo, renovando-me, sucessivamente, o seu mandato, há mais de trinta anos. Ao Senado peço me releve ter inutilizado por tanto tempo, em seu seio, uma cadeira que muitos outros poderiam honrar. Mas, sobretudo, rendo a Deus graças pela misericórdia com que me permitiu sair do meio século de trabalho de minha carreira militante com a consciência desassombrada e dar com ânimo sereno esse passo, deliberado há mais de um ano, como era notório a meus amigos, e realizado agora, lealmente, quando, transposta a eleição, já os não prejudica."[73]

Publicando a carta, o jornal carioca *A Rua* comentou:

> Senador desde a Constituinte, o Sr. Rui Barbosa tem tido na política do país uma atuação de tal maneira ruidosa, que o seu nome é sem dúvida o mais popular do todo o Brasil. Empenhando-se em memoráveis campanhas em prol das liberdades públicas a cujas causas pôs sempre o ouro inesgotável da sua opulência intelectual, o Sr. Rui foi, entretanto, quase sempre, uma vítima dos políticos que sempre o acarinharam apenas para explorar-lhe a influência e o prestígio.
>
> Desiludido de tantas felonias, entre as quais culmina essa última dos oposicionistas baianos deixando de eleger o seu filho, o Sr. Rui não se sentia mais com ânimo para suportar essa miséria da politicalha. Preferiu retirar-se à vida privada, deixando a esses que tanto se aproveitaram de seu nome, da sua palavra e até da sua presença no teatro da luta, o gozo tranquilo da traição. É de notar, nesse caso, o contraste das atitudes: o governador baiano deixando uma vaga na

[73] *A Rua*, n. 58, 12 mar. 1921.

> representação para o Sr. Alfredo Rui; o oposicionismo baiano, de que era chefe o Sr. Rui, desprezando o seu filho para eleger outros candidatos.[74]

Já deputado, o capitão tenente Alfredo Ruy tentou a reeleição, candidatando-se pelo 2º Distrito da Bahia.

Com a Lei nº 1.269, de 15 de novembro de 1904, a mais importante da Primeira República, e denominada *Lei Rosa e Silva*, os distritos passaram a ser de cinco nomes e os estados que dessem sete deputados, ou menos, constituiriam um único distrito. Quando o número de deputados não fosse divisível por cinco, juntar-se-ia, para a formação dos distritos, a fração, quando de um, ao distrito da capital, quando de dois, ao primeiro e segundo distrito, cada um dos quais elegeria seis deputados.

Na Bahia, com 22 deputados, três dos distritos – inclusive o 2º, em que concorreu Alfredo Rui – elegiam cinco deputados e o 1º, o da capital do estado, elegia seis.

Os eleitores votariam em três nomes, nos estados cuja representação constasse apenas de quatro deputados; em quatro nomes, nos distritos de cinco; em cinco, nos de seis; e em seis, nos distritos de sete deputados. Repetia-se o sistema trazido, no Império, pela chamada Lei do Terço, o Decreto nº 2.675, de 20 de outubro de 1875, que vigorou até 1881, trazendo uma limitação ao voto do eleitor, buscando deixar, à oposição, parte dos representantes.

E o voto poderia ser cumulativo: na eleição geral da Câmara ou quando o número de vagas a preencher no distrito fosse de cinco ou mais deputados, o eleitor poderia acumular todos os seus votos, ou parte deles, em um só candidato, escrevendo seu nome até tantas vezes quantos fossem os votos que lhe quisesse dar.

[74] *A Rua*, n. 58, 12 mar. 1921, p. 1.

Sob o título de *Nota Oportuna*, publicada em seu jornal, o Partido Democrata, situacionista, negava que tivesse algum fundamento

> no boato que se tem procurado dar vulto de que, por hostilidade ao Conselheiro Rui Barbosa, não teria se incluído na chapa do Partido Democrata o nome do Sr. Alfredo Rui, atual deputado federal pelo 2° Distrito. A verdade é que nosso partido não se esforça pela exclusão de S. Exa. da Câmara Federal. Muito ao contrário, abriu-lhe a porta franca por onde ele possa entrar dignamente, desde quando deixa vago um dos lugares da chapa do 2º Distrito, na persuasão de que outra candidatura não pode ser sufragada pelos elementos oposicionistas, senão a do filho do chefe supremo que se congregaram para combater o situacionismo baiano.

E dizia depois:

> Não será, portanto, deputado o Sr. Alfredo Rui se a oposição recusar-lhe os sufrágios. E esta verdade evidencia que tanto mais claramente quanto é certo que o Partido Democrata, como se vê na chapa hoje apresentada, deixando vago esse lugar no 2º Distrito, não aconselhará nem prestigiará nenhuma candidatura diversa que venha embaraçar sua justa pretensão. Nem outra poderia ser a atitude do Partido Democrata, afastada a possibilidade de S. Ex. aceitar a inclusão de seu nome na chapa oficial do mesmo partido.[75]

Explique-se o comportamento da agremiação situacionista: muita vez aconteceu na Primeira República que, ante o voto limitado trazido pela Lei Rosa e Silva, o partido dominante lançasse candidatos que se denominavam *extra-chapa* – na verdade, uma "fraude-legal" que lhes permitia preencher todas as vagas nos distritos, negando-se, assim, um dos propósitos, trazidos pela lei, de reservar um espaço às minorias, que se esperava fossem ajudadas pelo voto cumulativo. O partido, então, teria agido corretamente, deixando que a oposição votasse, com êxito, naquele que não aceitaria "a inclusão de seu nome na chapa oficial".

[75] *O Paiz*, n. 13.238, 17 jan. 1921.

Mas o resultado do pleito, realizado em 20 de fevereiro de 1921, foi o seguinte:[76]

	Votos
Leoni Galerão	16.017
Arlindo Fragoso	15.416
Pacheco Mendes	15.159
Lauro Villas Boas	8.020
José Pinho	6.449
Alfredo Rui	4.416

Eleitos os primeiros cinco candidato, Alfredo Rui seria o primeiro suplente, se a suplência tivesse sido adotada pela legislação da Primeira República. Mas o que se determinava eram eleições para o preenchimento das vagas.

16. O pleito para a substituição de Rui se deu em 5 de junho de 1921 e, em edição daquela data, publicava *O Jornal*:

> Realiza-se hoje, na Bahia, a eleição de um senador, na vaga aberta com a renúncia do Sr. Rui Barbosa. Não há candidato a essa vaga. É espantoso, inverosímel, porém é verdade. E explica-se por mais inexplicável que pareça, à primeira vista.
>
> Sendo a cadeira vacante a que o eminente estadista tem ocupado desde a Constituinte de 1890, eleito e reeleito, sem competidor, ninguém se julgou com direito a pretendê-la, por mais dilatados que sejam os páramos por onde os nossos politicantes costumam estender as suas pretensões.
>
> Por outro lado, havendo feito a sua renúncia formal e motivada, o Sr. Rui Barbosa devolveu ao seu Estado as credenciais de embaixador, a que dera brilho tão excepcional, mas não voltou à presença dos seus eleitores, solicitando ou mesmo, simplesmente, declarando submeter-se à imposição de novo mandato ... O eleito, entretanto, será o senador resignatário, por unanimidade excepcionalmente expressiva, mesmo de expressão única na política brasileira. Não será a unanimidade resultante da abstenção de outras forças partidárias, para que as do Sr. Rui Barbosa o reconduzam, livremente e sem concorrência, à sua cadeira no Senado. Todos os elementos comparecem às

[76] *O Paiz*, n. 13.279, 27 fev. 1921.

> urnas, assim os governistas como os oposicionistas, o partido adversário do governador Seabra e o partido do governador que, desde a hora da renúncia, declarou que a Bahia não podia consentir que a cadeira de Rui Barbosa fosse ocupada por outrem.[77]

E, dias depois, publicava o *Correio da Manhã*:

> O Sr. Rui Barbosa resolveu aceitar o mandato de senador pela Bahia, que lhe acaba de ser renovado, numa eleição em que não teve competidor. Logo que seja reconhecido, o representante baiano comparecerá às sessões daquela Casa do Congresso, reencetando a sua atividade parlamentar.[78]

Na sessão do Senado de 23 de julho de 1921, era lido o parecer da Comissão de Poderes que dizia, sobre Rui Barbosa, que fora "votado, sem a mais leve competição, o mesmo glorioso brasileiro, conforme consta da ata geral da apuração". E que, "considerando que a votação apurada pela Secretaria corresponde ao mesmo resultado que a Junta Apuradora verificou, 41.068 votos", propôs fosse aprovada a eleição e proclamado e reconhecido Senador Rui Barbosa. O parecer foi aprovado na sessão de 26 de julho.[79]

À Presidência

17. Rui Barbosa foi votado em todas as eleições presidenciais – com exceção da primeira, pelo Congresso constituinte – até sua morte, em 1923, somente sendo expressamente candidato, e tendo disputado o pleito, em 1910 e 1919.

[77] *O Jornal*, n. 716, 5 jun. 1921.

[78] *Correio da Manhã*, n. 8.143, 19 jun. 1921.

[79] *Annaes do Senado Federal*. Parecer n. 123-1920, 57. Sessão, 23 jul. 1921. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1923, p. 191.

Eis o quadro de sua votação:

Eleição de 1º de março de 1894 (Prudente de Moraes)	
Prudente teve 290.883 votos	
Ruy Barbosa	3.718 (o 4º mais votado)
No Mato Grosso	136
No Rio grande do Norte	759
Na Paraíba	2.255
Para Vice:	264 (o 16º mais votado)
Eleição de 1º de março de 1898 (Campos Sales)	
Campos Sales teve 429.286 votos	
Ruy Barbosa	52 (o 10º mais votado)
Para Vice	40 (o 23º mais votado)
Eleição de 1º de março de 1902 (Rodrigues Alves)	
Rodrigues Alves teve 592.039 votos	
Ruy Barbosa	269 (o 7º mais votado)
Eleição de 1º de março de 1906 (Afonso Pena)	
Afonso Pena obteve 288.285 votos	
Ruy Barbosa	207 (o 3º mais votado)
Eleição de 1º de março de 1910 (Hermes da Fonseca)	
Hermes teve 403.882 votos	
Ruy Barbosa	228.882 (o 2º mais votado)
Eleição de 1º de março de 1914 (Wenceslau Brás)	
Wenceslau teve 532.107 votos	
Ruy Barbosa	47.782 (o segundo mais votado)
Para Vice	12 (o 39º colocado)

Eleição de 1º de março de 1918 (Rodrigues Alves)	
Rodrigues Alves teve 386. 467 votos	
Ruy Barbosa	47.782 (o 3º colocado)
Para Vice	266 (o 3º colocado)
Eleição de 13 de abril de 1919 (Epitácio Pessoa)	
Epitácio teve 296.373 votos	
Ruy Barbosa	116.414 (o 2º colocado)
Eleição de 1º de março de 1922 (Artur Bernardes)	
Artur Bernardes teve 466.877 votos.	
Ruy Barbosa	70 (o 6º colocado)
Para Vice	17 (o 11º colocado)

18. A razão desses votos – em sete das nove eleições não solicitados – é que, ao tempo, não sendo os candidatos registrados por partidos, valia a opção de cada eleitor, indicando preferidos, sem que estes postulassem, formal e efetivamente, o cargo. Daí por que, no pleito de março de 1894, Machado de Assis comentasse, em uma crônica: "as urnas deram cerca de trezentos mil votos ao Sr. Dr. Prudente de Moraes, muitas centenas a alguns nomes de significação republicana ou monárquica, algumas dezenas a outros, seguindo-se uma multidão de nomes sabidos ou pouco sabidos, que apenas puderam contar um voto".[80]

Naquela eleição, os votados foram 203 e 115 somente obtiveram 1 voto.

19. Na sucessão de Rodrigues Alves, em 1905, por um artigo no jornal *A Bahia*, sem assinatura – mas logo creditado ao governador, José Marcelino de Souza –, a candidatura de Rui foi, pela primeira vez, efetivamente posta. Altamente elogioso, o artigo dizia que o nome de Rui "vale por si só a nacionalidade brasileira, compendia as mais brilhantes tradições de nossa democracia".[81] Mas chegou

[80] PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. Brasília: UnB, 2000. p. 48.

[81] SOUZA, Maria Mercedes Lopes de. *Rui Barbosa e José Marcelino*. Rio de Janeiro: Casa Rui Barbosa, 1950. p. 52.

ao conhecimento de Rui que os alardeadores de sua candidatura estavam também a promover outra e, em carta a Pinheiro Machado, afirmou que se retirava do pleito. Terminaria ele apoiando Pinheiro e Nilo, este afinal vitorioso.

20. Na sucessão de Afonso Pena, Rui se opôs ao empenho do presidente pela candidatura do também mineiro Davi Campista, entendendo que o próprio Pena teria sido eleito em obediência ao princípio de que não caberia ao chefe do Estado o direito da iniciativa ou deliberação na escola de seu sucessor. E esse direito, recordou ele, fora negado a Rodrigues Alves em seu esforço de ter, como sucessor, Bernardino Campos.

21. Rui foi, pela primeira vez, expressamente candidato, contra Hermes da Fonseca, em 1910, na chamada *campanha civilista*, lançado candidato e, durante dez meses, liderando o que, segundo Sertório de Castro, representou "aquele abalo, aquele choque vigoroso de que tanto carecia a nação para interromper por um letargo que parecia a morte, mas que era apenas um hiato aberto em suas energias".[82]

Pela primeira vez na República, comícios, manifestações, passeatas, mobilização popular e participação dos jornais, com repórteres acompanhando o oposicionista às principais cidades do país e com caricaturas espicaçando os candidatos.

Foi a seguinte a distribuição dos votos:

	Votos
Marechal Hermes Rodrigues da Fonseca	403.867
Dr. Ruy Barbosa	228.882
Dr. Wenceslau Braz	152
Dr. Alfredo Backer	147
Dr. Assis Brasil	69
Barão do Rio Branco	46

[82] CASTRO, Sertório de. *A rebelião que a revolução destruiu*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1932. p. 256.

	Votos
Dr. Rodrigues Alves	42
Dr. J. J. Seabra	24
Dr. Albuquerque Lins	28
Dr. Nilo Peçanha	22
E outros menos votados	–

No início da apuração, pelo Congresso, em 16 de maio de 1910, para o fim determinado no § 1º do art. 17 da Constituição[83], Rui começa a trazer a série de contestações que iria marcar toda sua atuação no período. Acreditava ele que seu protesto era o bastante para que se constatasse "a anomalia das formas entre as quais vamos arrastados, nós minoria, ao cumprimento da vontade absoluta da maioria, senhora de tudo e, porque senhora de tudo, resolvida a nem sequer nos conceder a satisfação das aparências".[84]

Nas sessões seguintes, a discussão prossegue, e muitas vezes calorosa, pois, como disse o Senador Irineu Machado, estava "dividido o Congresso em maioria e minoria".[85] Segundo Rui, era a primeira vez que, na verdade, em uma disputa presidencial "existia a contenda e o escrutínio assumira a forma precisa de um pleito". E ele alinhava as questões debatidas: sobre a legalidade do regimento que se dizia haver de presidir às deliberações; sobre as consequências que das várias disposições desse regimento haveriam de decorrer; sobre os prazos e outros efeitos jurídicos que envolviam as eleições.[86]

Defensor de Rui, Alfredo Pujol, referindo-se à eleição do Pará, deplorava: "Quando não são imitadas as firmas dos eleitores, são elas escritas com escandalosa uniformidade de letra em grandes grupos".[87]

[83] No parágrafo, dispunha-se: "A eleição terá lugar no dia 1º de março do último ano do período presidencial, procedendo-se, na Capital Federal e nas capitais dos estados, a apuração dos votos recebidos nas respectivas circunscrições. O Congresso fará a apuração na sua primeira sessão do mesmo ano, com qualquer número dos membros presentes".

[84] *Anais do Congresso Nacional*, Sessão, 16 maio 1910, p. 4.

[85] *Anais do Congresso Nacional*, Sessão, 23 maio 1910, op. cit., p. 90

[86] *Anais do Congresso Nacional*, Sessão, 27 maio 1910, op. cit., p. 121.

[87] *Anais do Congresso Nacional*, op. cit., p. 330.

Mas a Primeira Comissão Auxiliar lhe respondeu:

> Militando na política de há longa data, devendo pois conhecer grande parte do eleitorado do interior, que constitui a maioria dos eleitores da República, o ilustrado contestante,[88] tanto como nós, sabe compor-se ele quase exclusivamente de homens que, longe de ter o hábito de escrever, pelo trabalho manual a que se entregam, não podem ter na escrita a uniformidade que só decorre daquele hábito. O cidadão que durante anos consecutivos restringe o emprego de sua atividade unicamente ao amanho das terras, é lógico, não pode ter ao lançar sua assinatura a mesma precisão daqueles que se dedicam a outros misteres.[89]

Em toda Primeira República, era mesmo comum a falsificação dos papéis. Como conta Francisco de Assis Barbosa, "havia especialistas na matéria" enchendo laudas e laudas de almaço, em paciente exercício de paciência, e a pena Mallat 12 era a mais indicada para a prestidigitação, correndo "sobre o papel, ora com força, ora com suavidade, o bico virado, para cima ou para baixo, em posições as mais diversas, a fim de que o traço não saísse igual – frouxo, firme, tremido, grosso, fino, bordado, caprichado, mas sempre diferente".[90]

Os defensores de Rui não esperavam mesmo a acolhida de suas alegações, de suas tão graves denúncias, pelas comissões apuradoras. Daí a queixa do procurador Isaias Guedes de Melo:

> Não raro temos ouvido, nós os procuradores, os incumbidos da tarefa ingratíssima de examinar os papéis dessa eleição, que fazemos obra inútil, e sejam quais forem os nossos trabalhos, por mais que descarnemos a fraude, em toda sua hediondez, nada levará o Congresso Nacional a um movimento, ou a um impulso de justiça, salvando os créditos das instituições republicanas, ora em grave risco. Será isto possível? Deus se amerciará [*sic*] de nós.

[88] Alfredo Pujol, advogado, jornalista, político, nascera no Rio de Janeiro, em 1865, foi um dos maiores advogados de seu tempo e notabilizou-se, também, por conferências literárias, muito em moda, então. Cursando Direito em São Paulo, ainda estudante participou, com Francisco Glicério, da propaganda republicana e ele se elegeu, em 1892, deputado estadual pelo Partido Republicando Paulista.

[89] *Anais do Congresso Nacional*, op. cit., p. 220.

[90] Barbosa, Francisco de Assis. In: FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História do povo brasileiro*. 5. ed. São Paulo: J. Quadros Ed. Culturais, 1967. p. 180.

22. Na época da sucessão de Hermes, Rui lançou, em 25 de janeiro de 1913, o nome de Rodrigues Alves em entrevista ao jornal *O Imparcial*, do Rio de Janeiro. E repetia, como conta Afonso Arinos, seu gesto de 1909, quando "convidou o seu velho colega de Academia, em nome da Junta Nacional, para encarnar a candidatura de oposição".[91]

Mas estranha Arinos o fato de Rodrigues Alves não ter sustentado, naquele momento, a candidatura de Rui, que, pela segunda vez, promovia a sua.[92]

23. Na sucessão de Wenceslau Braz, surpreendentemente, por meio de emissários – Manoel Vilaboim, Francisco de Castro e, depois, Hercílio Luz –, Pinheiro Machado oferece a Rui a candidatura. Mas com uma condição, a de que ele renunciasse ao propósito da revisão da Constituição. Rui responde a Hercílio que viesse a seu encontro, "mas é inútil tocar no assunto. Eu sou um programa: e seu primeiro ponto é a revisão. Não sou homem para subir à presidência transigindo com os meus princípios".

Na campanha de 1910, ele dissera:

> [...] exatamente por amor da Constituição é que aconselhei e aconselho o revê-la. A Constituição de 1891 precisa de ser reformada, para se conservar. As boas instituições hão de se conservar, melhorando-se, como as boas construções, refazendo os estragos do tempo, e acomodando-se, com o correr dele, aos novos hábitos e às novas exigências dos seus sucessivos habitadores. De maneira que os verdadeiros conservadores são os amigos da reforma.[93]

Ele limitava a reforma das disposições constitucionais, excluindo do debate, entre muitas outras, as que declaravam a forma republicana; as que instituíam o princípio federativo; as que mantinham nos estados seu atual território e as que lhes asseguram a igualdade representativa no Senado; as que separavam a Igreja do

[91] FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Op. cit., p. 292.

[92] Id. ibid., p. 293.

[93] BARBOSA, Rui. Op. cit., p. 24.

Estado e firmavam a liberdade religiosa. E, para Rui, não deveria ser admitida reforma, "senão ampliativa", à declaração dos direitos aos brasileiros e aos estrangeiros aqui residentes.

Mas, em verdade, a própria Constituição impedia, em seu art. 90, § 4º, admitissem-se, como objeto de deliberação, projetos tendentes a abolir a forma republicana federativa ou a igualdade da representação dos estados no Senado.

O que desejava Rui? Entendia ele que o princípio da unidade, que a Constituição impusera ao Código Civil, Criminal e Mercantil do país, estava a colidir com o da multiplicidade, que fora estabelecida para as leis do processo e a organização da Justiça. A Constituição, segundo ele, deveria, então, ser reformada, primeiro para que se unificasse o direito de legislar sobre o processo; segundo para que se unificasse a magistratura.

E mais: a) Retirando-se dos estados a composição da magistratura, cumpria "ao mesmo tempo, subtraí-la à ação do governo central". Aos tribunais superiores é que deveria caber não só o processo e suspensão dos magistrados, mas ainda a sua escolha. b) Deveriam ser preenchidas lacunas do art. 63 da Carta, que dispunha que "cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, respeitados os princípios constitucionais da União".Primeiramente, não se definia o alcance da expressão *princípios constitucionais* e não se poderiam deixá-la "ao arbítrio dos interpretadores". Depois, o texto era omisso quando não determinava a sanção aplicável ao caso. No seu silêncio, "a ilação é que ali se não cogita senão unicamente da sanção judiciária. Mas esta nem sempre bastará". c) Ninguém ignora, insistia Rui, quanto, em constituições e leis estaduais, "se tem amesquinhado a independência da magistratura". Se não se quisesse unificar a magistratura, dever-se-ia, quando menos, ampará-la, ditando-lhe, como regra geral, a vitaliciedade, a insuspensibilidade administrativa e a irredutibilidade dos vencimentos. d) Conviria reconhecer à legislatura da União a competência de intervir nos conflitos econômicos entre os estados, "quando estes se hostilizarem uns aos outros mediante golpes de impostos, guerras de tarifas, retaliações tributárias, que ameacem a paz da União, promovendo entre os seus membros uma desigualdade aniquiladora". e) Seria,

ainda, necessária uma lei constitucional sobre o estado de sítio, consagrando nela dois pontos sobre os quais a Justiça têm vacilado: o de que seus efeitos acabem com a cessação dele e o de que a ele estejam imunes os membros do Congresso. f) Como "um desafogo para o crédito nacional e um benefício inestimável para os próprios estados", deveria ser regulada também a faculdade de estados e municípios contraírem empréstimos externos quando estes "possam vir a empenhar a responsabilidade federal, provocar intervenções estrangeiras, e arriscar a nossa integridade ou prejudicar a nossa reputação". g) Curiosamente, Rui investe contra o cargo de vice-presidente da República. Entende, como muitos americanos, "ilógica, desnecessária e perigosa" essa criação. Mas não fazia, de sua eliminação, "capítulo de programa", por não saber se se ganharia com a troca, inevitável, pela sucessão aleatória dos dirigentes do Senado e da Câmara ou do Supremo Tribunal. h) Finalmente, duas inovações em matéria financeira: a proibição ao Congresso de inserir, nas leis anuais, disposições estranhas aos serviços gerais da administração ou à consignação de meios para a observância de leis anteriores e a autorização ao governo de vetar parcialmente o orçamento da despesa, onde este colidir com essa regra proibitiva.[94]

Ao apelo de Pinheiro, "evidentemente de acordo com o Marechal Hermes", segundo João Mangabeira,[95] e à sua exigência de afastar-se do revisionismo, não cedeu Rui. Ainda uma vez, para Mangabeira, Rui "ensinava mais com o exemplo do que com a doutrina. Transigente com os homens, não transigiria jamais com os princípios".[96]

Reeleito Sabino, afastando-se Francisco Sales do Ministério, formou-se a denominada *Coligação*, reunindo as bancadas de Minas, São Paulo, Pernambuco, Rio de Janeiro e Ceará, um contingente tão apreciável de deputados, diz Sertório de Castro, que, "durante cerca de dois meses, mantém a Câmara numa crise para a qual parecia não haver solução possível".[97]

[94] BARBOSA, Rui. Excursão eleitoral. In: _____. *Obras completas*, op. cit., p. 37 e ss.

[95] MANGABEIRA, João. Op. cit., p. 209.

[96] Id. ibid., p. 211.

[97] CASTRO, Sertório de. Op. cit., p. 221.

Francisco Glicério e Galeão Carvalho foram a Rui comunicar-lhe que a Coligação havia resolvido fazê-lo seu candidato e, levada a sugestão à Comissão Diretora do Partido Republicano Paulista, a proposta foi aceita por três votos a dois. A chapa Rui/Glicério, para João Mangabeira, era "a mais brilhante e mais popular que jamais se organizara no País". Mas, citando Mangabeira, completa Darcy Bessone: tudo iria depender de Rodrigues Alves.[98]

De fato, comunicado da decisão, Rodrigues Alves informa à Comissão que já havia dado seu apoio à candidatura de Wenceslau Brás, mostrando o telegrama que havia enviado a Bueno Brandão, o qual lhe havia encaminhado, em 9 de julho, a consulta:

> Acreditando ser ainda possível um acordo para a solução da questão referente à sucessão presidencial, em torno do nome do Dr. Wenceslau Brás, peço a V. Exª a gentileza de responder-me, caso não julgue inconveniente, como o Estado de S. Paulo, de cuja política é o mais autorizado expoente, receberá essa solução.[99]

Em 11 de julho, Rodrigues Alves lhe responde que "hoje ou amanhã poderei informar aos diretores do Partido do Estado da comunicação de V. Exª e transmitirei logo o resultado dessa conferência". E, no dia 12, diz-lhe:

> O Estado de São Paulo deseja sinceramente que os elementos políticos do País encontrem uma forma conciliadora que, ponde termo às agitações do momento, nos garanta contra possíveis perturbações da ordem. O nosso esforço tem sido invariavelmente nesse sentido. Desde que V. Exª, em nome do grande Estado de Minas, acha possível um acordo para a solução referente à sucessão presidencial em torno do nome do ilustre Sr. Wenceslau Braz, venho dizer a V. Exa. que o Estado de São Paulo receberá bem essa solução. É este o pensamento dos chefes que dirigem a política do estado e o meu pensamento.[100]

Amargurado, por duas vezes Rui fala dessa preterição. A primeira, quando, em março de 1019, em conferência na Associação Comercial

[98] BESSONE, Darcy. *Wenceslau, um Pescador na Presidência*, Sociedade de Estudos Históricos Pedro II, 1968, p. 122.

[99] CASASANTA, Guerino, Correspondência de Bueno Branão, s. ed., Belo Honte, p. 136.

[100] CASASANTA, Guerino. Op. cit., p. 174-175.

do Rio de Janeiro, lembra uma primeira recusa de seu nome pelo situacionismo, em 1919, e diz:

> Reiterou-a, depois, a candidatura oficial de 1913, com que o Sr. Rodrigues Alves anulou, de um traço, o ato da coligação, que me escolhera, ato que me havia sido oficialmente comunicado, e que recebera, em São Paulo, a sanção da maioria da comissão executiva do partido.[101]

Depois, em 4 de abril daquele ano, falando em São Paulo, estende-se sobre o que denominou *O caso de 1913*:

> [...] Certa noite, recebi a visita do Senador Francisco Glicério e do deputado Galeão Carvalhal, em minha casa, à rua São Clemente. Dos dois, ainda um vive. Iam ambos, em comissão especial da Coligação, nas mãos da qual estava a solução do caso, comunicar-me oficialmente que a escolha das candidaturas estava assentada, sendo eu o candidato a presidente, e a vice-presidente, o senador paulista, que me falava. À chapa faltava apenas a aquiescência da comissão executiva do partido aqui, para onde o Senador Glicério viria, com esse intuito, no dia subsequente, como, de fato, veio. Reunida a comissão, vingou, no seu seio, por três contra dois, a chapa organizada. O conselheiro Rodrigues Alves, porém, declarou que sobrestava na deliberação, adiando-a para daí a vinte e quatro horas. No prazo dado celebrou a comissão a sua assentada. Mas o conselheiro não compareceu: mandou por si um de seus filhos; e este, desembolsando um papel, mostrou nele a cópia de um telegrama, que seu ilustre pai, naquela data, expedira ao Sr. Wenceslau Brás, oferecendo-lhe a candidatura presidencial. A esse sopro evaporou-se a maioria da comissão, anulou-se o voto do partido, que ela representava, desmanchou-se a resolução assente, mandou-se a coligação passear, e teve-se por destrinçado o incidente, sem bulha, nem matinada. Eis como se faz, no Brasil, um presidente da república pelo arbítrio de um só homem.[102]

Afonso Arinos repele essa interpretação e esses fatos. E diz que, nesse discurso, Rui Barbosa se mostra em um de seus momentos mais infelizes: "Falando menos de três meses depois da morte de Rodrigues Alves, não hesita em lançar sobre a memória do amigo

[101] BARBOSA, Rui. *Campanha presidencial* (1919). Bahia: Liv. Catilina, 1921, p. 98.

[102] Id. ibid., p. 200-201.

de tantos anos uma acusação de perfídia e deslealdade, que não há exagero em qualificar de impiedosa".[103] Segundo Arinos, em carta ao *Jornal do Comercio*, Rodrigues Alves Filho afirmara não ter havido a reunião em que se aprovou o nome de Rui, nem a outra em que um dos filhos do conselheiro desembolsou o telegrama do pai, oferecendo a candidatura presidencial a Wenceslau. Tudo invencionice, insiste Arinos, "caraminholas de tempo de candidaturas, às quais a credulidade fácil de Rui (quando ele estava em causa) abria largamente os ouvidos".

E argumenta Arinos com a versão de Rui, em 1919, em que valoriza ele sua participação na construção da candidatura de Wenceslau.

Recusada a candidatura de Rui pela Coligação, seus amigos – à frente Seabra, do qual se afastara – insistem em seu nome. E a 27 de julho, em convenção nacional, lança-se a chapa Rui/Alfredo Ellis. Aclamado, Rui diz, em discurso: "Vós acabais de me renovar o mandato da luta. Lutaremos juntos".[104]

Todavia, em dezembro, Rui desiste da candidatura, explicando suas razões em manifesto. Segundo Mangabeira, ele temia que uma grande agitação eleitoral, agravada pela crise financeira, "apresentasse pretexto à hipótese de prolongamento do presidente no governo, após o quadriênio".[105] E excluindo-se da disputa, Rui recebe, ainda, quase dez por cento dos votos com que se elege Wenceslau Braz.

24. Quanto à sucessão de março de 1918, em seu livro, tão encomiástico a Rui, João Mangabeira diz que o grande erro do Presidente Wenceslau, que encerrava seu mandato, "erro de consequências maléficas incalculáveis", foi a maneira como organizou, "num corrilho, a chapa de sua sucessão, e composta de homens, cuja doença grave os colocava à véspera da morte". E deplora ele o afastamento de Rui: Wenceslau tudo fizera "para

[103] FRANCO, Afonso Arinos de Melo, ob. cit., p. 303.

[104] MANGABEIRA, João. Op. cit., p. 217.

[105] Id. ibid., p. 219.

impedir que fosse Presidente o homem que a Nação, a bem dizer inteira, reclamava que ocupasse aquele posto".[106]

Em verdade, tudo apontava para a escolha, pela segunda vez, de Rodrigues Alves. Principalmente porque Pinheiro, seu mais temível competidor, fora assassinado em 1915 e não poderia, como de costume, tentar dividir a força paulista ou açular a ambição mineira contra sua escolha. E quanto à doença que o levou à morte antes do fim do primeiro ano de seu mandato como presidente, Rodrigues Alves voltara, no princípio de 1915, a exercer o mandato de governador de seu estado até maio de 1916. Parecia, assim, apto à candidatura que foi facilmente assegurada.

Somente Rui ficou contra, em um pronunciamento distribuído à nação sob o título de *Manifesto sobre a chapa Rodrigues Alves – Delfim Moreira*, que se estendeu "por 155 páginas manuscritas em letra firme e clara", segundo Arinos.[107] O que se vira, segundo Rui, era "a nomeação do presidente da República por um ato clandestino do chefe do Poder Executivo".[108]

25. Doente, Rodrigues Alves não assume a chefia do governo, exercido, por poucos meses, por seu vice, Delfim Moreira, e morre em fevereiro de 1919.

Surge, então, para substituí-lo, em primeiro lugar, o nome de Rui. Governador de São Paulo, Altino Arantes não foi bem recebido como candidato. Governador de Minas, Artur Bernardes prefere aguardar 1922.

Entretanto Rui, lançado por Nilo Peçanha, escreve a este, em fevereiro de 1919:

> Até hoje, em tudo quanto se tem dito, escrito e praticado com relação à hipótese da minha candidatura, não vejo que se ocupem senão do meu nome e seu valor, ora sobremaneira exagerado, ora malsinado sem medida, nem justiça. Do meu programa, o

[106] Id. ibid., p. 292.

[107] FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Op. cit., p. 449.

[108] Id. ibid., p. 451.

> programa da revisão constitucional, ainda não se tratou. Ora, meu nome é inseparável desse programa. Com esse programa estão identificadas a minha candidatura. Eu sou esse programa. É esse o programa que a opinião pública vê na minha pessoa. Não é senão esse programa o que em mim quer a nação, se é que a nação, ou alguma parte da nação, me quer. Até agora, a política brasileira quer a Constituição inalterada, para se violar. Nós a queremos reformada, para se conservar.

E ele concluía: "Eis a questão, tal qual deve ser posta, sem ambages, nem reticências. Vamos à reforma constitucional? Ou não vamos? No primeiro caso, aceito a candidatura, de que V. Exª se dignou de se fazer pregoeiro. No segundo, não a posso aceitar".[109]

Dias depois, quando foi convocado para uma reunião de parlamentares onde se aclamaria sua candidatura, ele responde com um telegrama que termina desalentador:

> Aliás, se objeto dessa assembleia é discutir a fórmula de uma convenção e de reunir em seu seio todas as correntes da opinião nacional, já bem conhecido é o meu parecer sobre o erro da ideia de tais convenções, que não poderão nunca, seja qual for o sistema adotado, realizar semelhante pretensão.[110]

O que dava razão ao entendimento de Mangabeira, que tanto privou de sua intimidade: "A verdade é que Rui, àquela época, não queria ser presidente. Esta a impressão minha e de todos os seus".[111]

A impressão também de Afonso Arinos, para quem "Rui era levado por um estranho, invencível pendor de cobrir de obstáculos intransponíveis o caminho aberto à sua permanente ambição".[112] Para Arinos, nunca fora devidamente estudado,

> [...] com os elementos documentais e as investigações psicológicas necessárias, a invencível tendência de Rui Barbosa se se tornar inviável aquilo que sempre mais desejou: ser eleito presidente. Nas vezes anteriores, ele lutou para perder; a vitória

[109] MANGABEIRA, João. Op. cit., p. 308 e 309.

[110] Id. ibid., p. 311.

[111] Id. ibid., p. 310.

[112] FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Op. cit., p. 466.

era impossível. Agora, porém, em 1919, continuou a lutar pela derrota do que almejava, num momento em que a vitória seria possível, e até bastante fácil.

A vitória foi de Epitácio Pessoa.

	Sen. Epitácio Pessoa	**Sen. Ruy Barbosa**
Amazonas	2.033	836
Pará	4.117	11.575
Maranhão	6.252	1.556
Piauí	2.369	1.546
Ceará	13.602	494
R. G. do Norte	5.903	44
Paraíba	12.506	9
Pernambuco	18.498	2.144
Alagoas	5.435	583
Sergipe	5.417	1.704
Bahia	27.218	16.839
Espírito Santo	4.548__ 135	637 _ 177
Rio de Janeiro	7.868	22.543
Distrito Federal	8.558	12.954
São Paulo	40.305 __ 187	44.597 _ 161
Paraná	6.960 __ 111	2.073 _49
Minas Gerais	69.488__ 1.189	20.326__811
Santa Catarina	8.558 __ 32	281
Rio Grande do Sul	40.876 __32	7.178 __ 89
Mato Grosso	1.941__67	233 __ 77
Goiás	2.032	433
	294.472__ 2.053	118.575__ 1.564

26. Cabe, então, perguntar: por que Rui, o maior nome de nossa Primeira República, aureolado por Haia, o construtor de nosso regime presidencialista, o orador aclamado – até agora um enigma

só parcialmente decifrado na política interna, como julga Carlos Cardim[113] – não chegou à Presidência?

O primeiro obstáculo é não ter sido ele oriundo da elite paulista ou mineira. Na constituinte de 1890/1891, ao se irresignar com a fórmula afinal acolhida para as eleições presidenciais, Rosa e Silva temera que cinco ou seis estados pudessem monopolizar a escolha do primeiro magistrado. O que se viu, no entanto, que apenas dois, São Paulo e Minas – que a imprensa denominava, então, *Impérios Centrais* ou *A Santa Aliança* –, alcançassem a curul presidencial. Das 11 escolhas diretas do período, 6 foram os presidentes paulistas e 3, os mineiros. Com duas exceções somente: em 1910, com uma questão militar, e em 1919, quando um conjunto de circunstâncias fortuitas levaram ao poder um paraibano.

Depois, é preciso contar, em seu desfavor, com o adversário camuflado que foi Pinheiro Machado, a servir-se dele, de sua credulidade, um tanto ingênua, para seus volteios e artimanhas políticas. E com o adversário, não tão camuflado, que foi Rodrigues Alves, um entrave intransponível para que obtivesse o apoio paulista.

Finalmente, a maior barreira à Presidência terá sido do próprio Rui, de procurar, sempre, opor princípios à tão sinuosa vida política, salvar os princípios, como disse ele, "que se devem salvar sempre, ainda quando se perca tudo o mais".

Mas, em carta de julho de 1905, Rui já dizia:

> Sob o antigo regime não passei de deputado. Sob o atual mal me toleram senador. Nem um nem outro me puderam subtrair a honra de representar a Bahia. Ter, porém, nas mãos o único instrumento eficaz para o bem nesta terra, isto é, o exercício do governo, isso não admitiriam as influências, que, entre nós, criam as situações, e distribuem o poder.

[113] CARDIM, Carlos Henrique. *A raiz das coisas*: Rui Barbosa: O Brasil no mundo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

ESTUDOS ELEITORAIS
NO MUNDO

A REPRESENTAÇÃO REVISITADA: INTRODUÇÃO CONTRA A RESPONSIVIDADE ELEITORAL

JANE MANSBRIDGE

Traduzido por:

ADISSON LEAL

A REPRESENTAÇÃO REVISITADA: INTRODUÇÃO CONTRA A RESPONSIVIDADE ELEITORAL

REPRESENTATION REVISITED: INTRODUCTION TO THE CASE AGAINST ELECTORAL ACCOUNTABILITY

JANE MANSBRIDGE[1]

Traduzido por ADISSON LEAL[2]

RESUMO

Aborda a ineficácia da democracia eleitoral no que concerne à resposta e participação popular. Objetiva evidenciar as alternativas à escassa responsividade eleitoral, de modo a alcançar consentimento público autêntico. A metodologia aplicada é a indutiva, levando à conclusão de que a relevância da integridade no cenário político, a participação popular e a comunicação entre representantes e representados serão auferidos mediante crítica eleitoral baseada na inevitabilidade da traição eleitoral, foco nas falhas da responsividade tradicional, eleição pela integridade e geração de consentimento por intermédio da comunicação mútua, entre outras características.

Palavras-chave: Responsividade eleitoral. Representação. Democracia. Participação popular.

ABSTRACT

The ineffectiveness of electoral democracy regarding popular response and participation is the object of this article, which aims to highlight the alternatives to low electoral responsiveness in order

[1] Professora de Liderança Política e Valores Democráticos da Faculdade de Governo John F. Kennedy, da Universidade de Harvard.

[2] Mestre e doutorando em Direito. Assessor-Chefe da Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral. Professor do Instituto Brasiliense de Direito Público.

to achieve authentic public consent. The applied methodology is the inductive, leading to the conclusion that the relevance of integrity in the political scenario, popular participation and communication between representatives and represented will be obtained from electoral criticism based on the inevitability of electoral betrayal, focus on the failures of traditional responsiveness, Election for integrity, and the generation of consent through mutual communication, among other characteristics.

Keywords: Electoral responsiveness. Representation. Democracy. Popular participation.

Preocupações em relação a um "*deficit* democrático" na Europa e à baixa participação eleitoral nos Estados Unidos têm gerado clamores por maior responsividade eleitoral e por mais democracia eleitoral. Mas a democracia eleitoral tem falhas que a tornam uma pobre resposta à necessidade de consentimento popular consciente em relação a algumas políticas específicas. Felizmente, outras formas aceitáveis e legítimas de representação legislativa, judicial e burocrática requerem pouca ou nenhuma responsividade eleitoral formal. Uma maior ênfase nessas alternativas provavelmente aumentaria a integridade nos cargos políticos, a deliberação popular em processos políticos e a continuidade da comunicação mútua entre representantes e representados. Tais alternativas têm características normativamente atraentes em si mesmas e potencial de gerar formas de consentimento que suplementem apropriadamente as eleições.

Frequentemente, o público responde a problemas relativos à democracia querendo enrijecer o laço entre eleitores e representantes (*e.g*. por intermédio de limites ao mandato) e, no outro lado da equação, a legislatura e a burocracia. Cientistas políticos e teóricos normativos também focam nas eleições como o instrumento primário da democracia. O presente artigo, pelo contrário, argumenta contra o excesso de foco na democracia eleitoral e contra a redução da delegação. Ele se volta, em vez disso, a outras ferramentas de obtenção de consentimento, pugnando por sistemas de seleção que favoreçam a integridade no exercício de cargos públicos, os institutos de participação direta e a contínua comunicação entre representantes e representados. A abordagem difere do usual alinhamento de teorias democráticas em um espectro que vai do aristocrático ao participativo ao eleger institutos de diferentes espaços ao longo desse espectro, tendo como critério a sua capacidade de gerar consentimento deliberativo e consciente.

Ninguém pode ser perfeitamente representado por outro. Esse dilema existencial é particularmente vívido, no momento das eleições, no sistema de dois partidos, em que muitos eleitores não conseguem encontrar um partido ou candidato que represente seu acervo de políticas preferido. Em um sistema multipartidário, essa disjunção é reduzida no momento da eleição, mas ampliada

em seguida, quando o eleitor, tendo escolhido um candidato que represente mais proximamente suas políticas preferidas, é "traído" por intermédio do compromisso legislativo.

O maior sentimento de traição talvez ocorra quando o excesso de burocracia produz resultados que ninguém parece querer (*e.g.*, regulamentos detalhados vindos de Bruxelas, sobre o tamanho de maçãs) e quando interesses corporativos e econômicos aproveitam-se de seu maior acesso aos legisladores. Essas falhas no processo democrático geram repetidos apelos por mais "democracia" – por rédeas mais curtas para legisladores e burocratas, por limites aos mandatos e, em uma era anterior, por iniciativa, referendo e *recall*.

Contudo, os pequenos segredos sujos da democracia eleitoral – os efêmeros horizontes, a confiança nos clichês, a dependência no financiamento – fazem com que mais democracia eleitoral seja uma resposta falha para os diversos problemas atuais da representação. Diversas características dos sistemas eleitorais (*e.g.*, a necessidade de arrecadar dinheiro, a expectativa de que representantes devem promover interesses distritais e a escolha de indivíduos que tenham "sangue nos olhos" e estejam dispostos a suportar difamação pessoal) desencorajam a escolha e a manutenção no cargo de indivíduos íntegros e preocupados com o bem comum. Outras características (*e.g.*, propaganda negativa e oposição de grupos difamadores) minam ativamente o processo de assegurar o consentimento responsável dos cidadãos quanto a soluções negociadas para problemas coletivos. Assim, nem sempre as eleições são o veículo mais efetivo de consentimento, especialmente quando este deriva do reconhecimento de si mesmo tanto no processo quanto no resultado. Além disso, em sociedades profunda e permanentemente divididas, os sistemas eleitorais têm grande dificuldade para produzir legitimidade.

Tampouco maior responsividade, no específico sentido de dar aos cidadãos mais sanções – e mais severas – para aplicar contra autoridades eleitas ou indicadas, é a melhor resposta para esses problemas. Na verdade, o excesso de responsividade nesse formato clássico pode minar a motivação interior para agir no interesse

público, assim como o excesso de supervisão e de recompensas *quid pro quo* mina a motivação intrínseca no domínio não político.

A transparência também tem falhas, porque a pura "luz do sol" (negociação inteiramente transparente) frequentemente mina a deliberação criativa, que rende soluções viáveis para problemas. Os negociadores precisam de portas fechadas para tentar potenciais soluções em relação às quais possam posteriormente retroceder, reconhecendo as necessidades do outro lado em uma linguagem que seus constituintes poderiam considerar traição, e para desenvolver a confiança mútua, que constitui uma das vertentes de uma negociação bem sucedida. Em muitos casos, a transparência da lógica é mais importante para o consentimento do que a transparência da negociação.

Muitos desconfiam da delegação pelos mesmos motivos que desconfiam de portas fechadas. Mas a delegação é normativamente justificável e uma ferramenta de governo altamente prática em qualquer sociedade caracterizada pela divisão do trabalho, contanto que certas condições estejam presentes tanto no início quanto na continuidade dessa delegação.

Assim, o *deficit* democrático, incluindo os efeitos controladores do poder econômico, frequentemente é mais bem resolvido pela revisão dos incentivos dados aos representantes e pela concepção de novos veículos de consentimento do que pela redução da delegação e pela ampliação da democracia eleitoral, da responsividade clássica e da transparência. Para reduzir o *deficit* democrático, deve-se aproximar as ações dos representantes das preferências esclarecidas de seus constituintes e aproximar estes das próprias preferências esclarecidas e de um estado de conforto responsável (e consentido) quanto a desvios em relação a essas preferências.

Certas formas normativamente louváveis e politicamente efetivas de representação legislativa, judicial e burocrática funcionam com pouca ou mesmo nenhuma responsividade. Na legislatura, formas de representação que eu chamo de *antecipatórias*, *giroscópicas* e *alternativas* já funcionam sem a tradicional responsividade, aumentando, desse modo, a legitimidade democrática do sistema. No

Judiciário, magistrados indicados são melhores em muitas medidas do que aqueles eleitos. Na burocracia, regulamentos funcionam melhor quando são concebidos para refletir e promover os impulsos públicos dos regulados do que quando os burocratas são classicamente incumbidos de uma legislatura eletiva. Nos três poderes, por exemplo, a representação *descritiva*, por vezes relativamente não responsiva e tradicionalmente denegrida como não substantiva, pode ajudar a produzir resultados substancialmente apropriados, gerar participação cidadã e suscitar genuíno consentimento.

Na escolha inicial de um representante, a procura por integridade pode ser apoiada pelo que os economistas chamam de *sinais onerosos* (*e.g.*, se uma guerra por independência conduz a uma democracia, os eleitores podem desempenhar papéis de candidatos nessa guerra, para identificar aqueles dispostos a arriscar suas vidas pelo próprio país. Assim, a primeira geração de legisladores depois da independência provavelmente incluirá mais pessoas íntegras do que as gerações seguintes). Práticas culturais que valorizam, buscam e recompensam a integridade e a preocupação com o bem público também ajudam a selecionar representantes íntegros (*e.g.*, conselhos de aldeias no oeste da África usam o juízo de reputação de integridade para eleger os seus membros). Instituições políticas como júris podem cultivar a integridade entre os membros do público moderno. Uma cultura de integridade depende do que pais e livros dizem e do que o sucesso material, em uma determinada cultura, representa em relação ao real papel da vida pública. Considerando que a estrita responsividade frequentemente desencoraja o compromisso criativo e autônomo com o bem público, a responsividade em rede (entre pares) pode produzir melhores resultados. Mas a responsividade em rede não pode substituir efetivamente toda a responsividade eleitoral. A linha para o povo deve ser forte, porém estreita e flexível, como um fio de *nylon*.

Instituições representativas, legislativas, judiciais ou burocráticas, também precisam gerar consentimento deliberativo consciente, em vez das armadilhas formais do consentimento. Na busca por esse objetivo, diversos países experimentaram, com adaptações, o lote, instituto da Grécia Antiga consistente na composição de "júris" de cidadãos formados aleatoriamente pela população para

deliberar acerca de determinadas questões (também chamados de *Assembleias Deliberativas de Base Aleatória* ou de *Pesquisas Deliberativas*). Alguns defensores de um tal *novo-lote* têm refletido sobre como essa forma de representação poderia contribuir para o "consentimento dos governados", permitindo que o público alcance outra perspectiva quando as decisões de seus representantes divergirem de suas preferências e forçando os representantes a justificarem quando seus julgamentos diferirem daqueles de uma assembleia deliberativa aleatória. Assembleias participativas (como em Porto Alegre, no Brasil, e em Kerala, na Índia) ou assembleias consultivas (tais como as organizadas pela *America Speaks*) também promovem consentimento ativo, mesmo entre não participantes. Finalmente, servidores públicos, praticando o respeito, atentando para códigos culturais locais e engajando-se em uma comunicação de via dupla, tendem a gerar consentimento "de rua" para determinadas instâncias de autoridade.

No sentido de suprir os desafios atuais da legitimidade política, em resumo, não devemos retroceder para "mais do mesmo, mas com mais força". Em vez disso, precisamos de formas mais diversificadas de responsividade e novas maneiras de gerar consentimento público autêntico. A crítica eleitoral baseada na inevitabilidade da traição eleitoral; o foco nas falhas da responsividade tradicional; a importância da transparência na lógica e não no processo; a defesa da delegação (eleição pela integridade) e a geração de consentimento por intermédio de formas do *novo-lote* (comunicação mútua); e outras características, não necessariamente conectadas à responsividade, poderiam proporcionar uma alternativa normativamente atrativa e politicamente viável para a atual ênfase da ciência política nas eleições e na responsividade eleitoral.

ESTUDOS ELEITORAIS
NO MUNDO

REDEFININDO A DEMOCRACIA: SOBRE UM SISTEMA DEMOCRÁTICO CONCEBIDO PARA O SÉCULO XXI E SOBRE COMO MUDAR PERMANENTEMENTE A DEMOCRACIA

MAX KAYE

NATHAN SPATARO

Traduzido por:

ADISSON LEAL

REDEFININDO A DEMOCRACIA: SOBRE UM SISTEMA DEMOCRÁTICO CONCEBIDO PARA O SÉCULO XXI E SOBRE COMO MUDAR PERMANENTEMENTE A DEMOCRACIA

REDEFINING DEMOCRACY: ON A DEMOCRATIC SYSTEM DESIGNED FOR THE 21ST CENTURY, AND DISRUPTING DEMOCRACY FOR GOOD

MAX KAYE[1]

NATHAN SPATARO[2]

Traduzido por ADISSON LEAL[3]

RESUMO

Este artigo discute os desafios encontrados pelos atuais sistemas políticos democráticos e analisa por que esses desafios não podem ser resolvidos com pequenos ajustes. Descreve um novo sistema de democracia chamado *Democracia Direta Baseada em Assuntos* (DDBA), justificando que tal sistema é preferível à democracia representativa e à direta. Explica que, na democracia, a autoridade age como uma restrição ao progresso político, concluindo que o modelo DDBA remove a autoridade do processo decisório, permitindo uma nova era de prosperidade política.

Palavras-chave: Democracia. Democracia representativa. Direita. Autoridade. Democracia Direta Baseada em Assuntos.

[1] Desenvolvedor de *software* e consultor em *blockchain*. Formação em Ciências, Matemática e Sistemas de Informação. Cofundador do Flux Party, Austrália.

[2] Formação em Governança, Relações Internacionais e Filosofia. Cofundador do Flux Party, Austrália.

[3] Mestre e doutorando em Direito, assessor-chefe da Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral e professor do Instituto Brasiliense de Direito Público.

ABSTRACT

It discusses the challenges encountered by current democratic political systems and examines why these challenges cannot be resolved with minor adjustments. It describes a new democracy system called Issue Based Direct Democracy (IBDD), justifying that such a system is preferable to representative and direct democracy. It explains that in democracy authority acts as a restriction on political progress, concluding that the IBDD model removes the authority of the decision-making process, allowing a new era of political prosperity.

Keywords: Democracy. Representative democracy. Right. Authority. Issue Based Direct Democracy.

1 Introdução

Nos últimos 30 anos, o mundo testemunhou revoluções em quase todos os campos de ação humana. Enquanto nossa espécie prepara sua primeira colônia interplanetária[4] para um futuro próximo, uma das nossas mais vitais instituições, a democracia, tem permanecido inalterada por séculos. Entretanto, o tempo de mudar chegou.

O presente artigo discutirá os desafios encontrados pelos nossos atuais sistemas políticos democráticos e por que tais desafios não podem ser resolvidos com pequenos ajustes. Descreverá um novo sistema de democracia chamado *Democracia Direta Baseada em Assuntos* (DDBA) – do inglês, Issue Based Direct Democracy – IBDD) e justificará por que tal sistema não apenas é preferível à democracia representativa e à direta, mas essencial para a prosperidade continuada da raça humana no presente século e além.

O mais famoso e difundido tipo de democracia é a democracia representativa; entretanto, não foi o primeiro e não será o último. Vale lembrar que as raízes antigas da democracia residem em um sistema bem mais participativo do que os nossos atuais modelos. Atenienses antigos[5] desfrutaram de um nível mais profundo de envolvimento em seu próprio governo do que aquele que nos é assegurado hoje em dia. Essa observação não se pretende como uma acusação à democracia representativa, pois ela serviu aos seus propósitos no passado, mas como uma ilustração de que a democracia pode se manifestar em diversos formatos e dimensões.

Quando a democracia representativa foi inicialmente estabelecida, ela resolveu diversos problemas políticos e práticos. Centenas de milhares de trabalhadores poderiam confiar em apenas um punhado de representantes para defender sua causa em um nível governamental, já que as restrições na comunicação de longa distância e na educação do século XVIII tornavam impossível a participação de todos. Além disso, a sociedade do século XVIII era bem menos especializada do que a de hoje, e os representantes

[4] Cfr. http://www.spacex.com/mars.

[5] Ou melhor, homens atenienses detentores de terras.

podiam ser generalistas políticos, participando competentemente de decisões sobre diversos assuntos.

Do século XVIII até meados do século XX, a democracia representativa esteve intimamente associada à vasta melhoria das vidas das pessoas em todo o mundo. Os desafios enfrentados pelos fundadores das democracias representativas, no entanto, não mais afetam as nações mais desenvolvidas. A comunicação de longa distância pode se realizar instantaneamente, e uma sociedade altamente educada e especializada atribui a muitos cidadãos a habilidade de se engajarem significativamente com questões políticas. Mas, acima de tudo, à medida que a sociedade se desenvolveu, a estreita gama de assuntos que preocupava a maioria dos cidadãos se expandiu drasticamente para uma multiplicidade de áreas políticas altamente específicas.

2 Problemas com a democracia canônica

A democracia representativa sofre hoje com uma série de desafios endêmicos. Esses desafios são o resultado da própria natureza da democracia representativa e não podem ser resolvidos meramente por freios e contrapesos ou outras pequenas iterações.

O coração dos males da democracia é, claro, a corrupção. Ela é o espaço entre como as coisas *são* e como a maioria das intuições sustenta que *devam ser*. A corrupção é frequentemente associada a nações em desenvolvimento, mas permeia até mesmo as mais invejadas democracias do mundo. A teoria do seletorado, desenvolvida por Bruce Bueno de Mesquita e outros, fornece um meio de entender esse problema:[6]

> A premissa fundamental da teoria do seletorado é que o objetivo principal de um líder é manter-se no poder. Para permanecer no poder, os líderes devem manter sua coalização vencedora. Quando a coalizão vencedora é pequena, como em autocracias, o líder tenderá a usar bens privados para manter a coalizão.

[6] Para mais informações, cfr. *The dictator's handbook* e *the logic of political survival*.

> Quando a coalizão vencedora é grande, como nas democracias, o líder tenderá a usar bens públicos para satisfazer a coalizão.[7]

Líderes usando bens públicos ou introduzindo uma legislação favorável, de modo a manterem-se no poder, são, por definição, corrupção. Por ora, sugerimos que, enquanto representantes forem eleitos para uma posição de autoridade, ou a autoridade existir em qualquer forma[8], a corrupção irá persistir.

Por observação, podemos notar que a maioria das democracias representativas tende no sentido de sistemas bipartidários, e mesmo sistemas altamente proporcionais formam coalizões semipermanentes, criando efetivamente um sistema de dois partidos. Isso significa que muitos eleitores são necessariamente instados a escolher não o partido que melhor lhes representa, mas o partido que menos lhes deturpam.[9] Sistemas bipartidários são altamente divisores e simplificam demasiadamente o panorama político e mesmo assim prevalecem. Apesar de partidos pequenos não serem incomuns (especialmente na Austrália, onde os autores residem), muitos eleitores consideram que votar nesses partidos é um desperdício, já que dificilmente conseguirão um assento. Uma vez que o equilíbrio de poderes necessário para formar uma maioria frequentemente repousa em pequena parcela do público votante, os eleitores continuam elegendo grandes partidos, muitas vezes apenas para evitar conferir poder à sua oposição política.

A centralização não é exclusividade da democracia representativa. Na verdade, é resultado de uma regra particular que sensibiliza muitas pessoas: uma pessoa, um voto. A intuição democrática tradicional sustenta que um voto deve ser distribuído para cada eleitor e que não deve haver redistribuição: o conjunto de eleitores deve ser *estático*. Contudo, ela ignora que a distribuição de *interesse*

---

[7] Sumário retirado do Wikipedia. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Teoria_do_seletorado>. Acesso em: jan. 2017.

[8] Por exemplo, na democracia líquida, um indivíduo delegado com um voto de desempate em determinada proposição está em posição singular de autoridade. Posto de outra maneira, para que aquela proposição seja aprovada, o partido proponente teria que pedir a permissão desse indivíduo delegado.

[9] Talvez melhor expressado pela famosa frase de Winston Churchill: "A democracia é a pior forma de governo, à exceção de todas as outras que foram experimentadas".

em diferentes assuntos não é uniforme. Quando um eleitor não está seriamente interessado em uma questão, ele pode usar o seu voto como alavanca contra aqueles eleitores que estão interessados. Isso leva a um resultado curioso: para ter certeza de que você pode aprovar um projeto de lei em um grupo diferente de eleitores, é preciso formar um bloco grande o suficiente para ser *o* fator decisivo, seja o projeto aprovado ou não. Se você não está nesse bloco, outra pessoa estará, e ela usará o seu projeto de lei como alavanca para outros projetos nos quais você não tem interesse, forçando você a participar de qualquer maneira. Assim, a estratégia ideal em uma democracia estática[10] é a de se tornar o maior bloco, que lhe confere a melhor chance de ser responsável pela aprovação, ou não, de um projeto de lei. Interessantemente, isso não se aplica apenas à democracia representativa, como também à democracia direta e à líquida.[11] Qualquer sistema que force um conjunto estático de eleitores *produzirá* tais resultados.[12] Não é que esse seja o único caminho para aprovar uma política (se você conseguir convencer todo o conjunto de eleitores a se importar, talvez consiga um resultado diferente[13]), mas certamente é o caminho de menor resistência. Isso é verdade porque um bloco formado dessa maneira irá persistir, enquanto a educação em relação a um assunto evapora (politicamente) uma vez que tal questão tenha sido resolvida. A raiz desse problema de centralização é, no entanto, mais profunda.

Em nível fundamental, enterrado sob o *poder ser* e o *dever ser*, trata-se de questão compartilhada por todas as democracias. Está no seu coração e é instrumental para a compreensão do modo de construir uma democracia melhor, uma democracia à prova de futuro. Isso se esconde por trás de frases como “a vontade do povo”, por trás de cada eleição, cada sistema eleitoral. A simples ideia de mensurar a preferência pública sem discriminação implica a seguinte questão: quem deve governar?

[10] Aqui, *estático* se refere à falta de redistribuição de votos, o que significa dizer que cada assunto (dentro de um curto período de tempo) tem um conjunto idêntico de eleitores.

[11] Democracia líquida, também conhecida como democracia delegativa, é essencialmente uma democracia em que os eleitores, em vez de votarem, podem eleger um delegado para agir em seus nomes. Delegados também podem eleger um delegado.

[12] É de se destacar que isso não ocorre quando cada eleitor tem interesse em todos os assuntos, como pode acontecer em uma pequena cidade ou talvez mesmo na Atenas Antiga. No entanto, isso dificilmente ocorre, se é que ocorre, no caso de alguma política nacional.

[13] Talvez como em um importante referendo nacional.

O problema dessa questão, da ideia de escolher nossos governantes, é que a autoridade está incluída. A questão "quem deve governar?" é essencialmente igual a "quem (ou o que) é a fonte de autoridade da boa política?". Em uma democracia representativa, nós escolhemos os nossos governantes; na democracia direta e líquida nós escolhemos a política, mas o povo é tratado como a autoridade sobre o que é a boa política (independentemente de ela ser boa ou não para ele). Para ilustrar exatamente por que essa questão é tão venenosa, precisamos fazer um desvio para a filosofia da ciência:

> O progresso que é tanto suficientemente rápido para ser notado quanto suficientemente estável para continuar ao longo de muitas gerações foi alcançado apenas uma vez na história da nossa espécie. Ele começou aproximadamente com a revolução científica e ainda está em curso. Incluiu melhorias não apenas na compreensão científica, mas também na tecnologia, nas instituições políticas, nos valores morais, na arte, e em todos os aspectos do bem-estar humano.[14]

A revolução científica trouxe consigo um *Zeitgeist* ("espírito da época") profundamente antiautoritário e é possivelmente a principal razão pela qual conseguimos nos libertar de séculos de estagnação[15]; foi uma rebelião intelectual e o começo de uma tradição de criticismo. Particularmente, cientistas pararam de indagar "qual é a fonte de autoridade do conhecimento?" e começaram a tomar parte em um ciclo de conjectura e criticismo que permitiu criar, testar e debater boas explicações, assim como, eventualmente, adotá-las como cânone científico – até que fossem substituídas por ideias melhores.

A verdade é: não existe uma fonte de autoridade do conhecimento.[16] Essa é uma verdade universal. Se não reconhecermos isso na política

[14] Linhas iniciais de: DEUTSCH, David. *The beginning of infinity*: explanations that transform the world. 2011.

[15] Não significa que tenhamos sido totalmente desprovidos de progresso, mas, sim, que isso ocorria com tão pouca frequência que era quase impossível observá-lo ao longo de uma vida.

[16] Existem algumas boas razões para isso, dispostas em *The beginning of infinity*, que, no entanto, não serão aqui detalhadas. Destaque-se uma simples contradição: se houvesse tal autoridade, inicialmente ela teria que estar apta a explicar de que modo o era, e isso teria que estar correto por outro motivo que não "a autoridade o disse" e, portanto, nossa fonte hipotética de todo o conhecimento e sabedoria teria que depender de algo diverso de si mesmo; uma contradição.

e na teoria política em um nível fundamental, estaremos condenados a nunca atingir o nosso potencial democrático. Assim, tratar o povo como a autoridade final é cometer o mesmo erro de afirmar que qualquer coisa é uma autoridade final, incluindo os ditadores, os monarcas e o jogar de uma moeda para o alto.[17]

Portanto, a tarefa de redefinir a democracia requer que se lide com esse problema da autoridade. Até agora, nenhum sistema de democracia atingiu isso.[18] Esse é o motivo pelo qual nenhuma pequena mudança pode melhorar radicalmente[19] as democracias atuais: a autoridade é parte fundamental desses sistemas.

3 A Democracia Direta Baseada em Assuntos (DDBA)

A Democracia Direta Baseada em Assuntos (DDBA) é um sistema que foi concebido tendo esses desafios em mente. Ela não realiza uma abordagem fundamentalista da fundação da democracia. Em vez disso, aplica pragmatismo aos nossos problemas atuais. Existem três componentes-chave do sistema, sendo o terceiro uma exclusividade da DDBA. Originariamente, ela não tem nada parecido com uma legislatura (em vez disso, todos os eleitores têm a oportunidade de votar em todos os assuntos), mas pode ser sobreposta a uma legislatura existente, usando representantes como procuradores.[20]

O primeiro aspecto é retirado da democracia direta: para cada assunto, um voto é distribuído para cada eleitor. Esse não é um conceito novo e é tão antigo quanto a própria democracia. Democracias diretas fundamentalistas sustentam que tal aspecto é sagrado e que é primordial que não haja reorganização do poder. Ao

[17] A qualidade das decisões pode variar, mas o erro é o mesmo.

[18] Provavelmente o voto quadrático se aproximou, mas com alguns problemas.

[19] Pequenas melhorias podem ser feitas, mas sem superar a questão “quem deve governar?”, não é possível empreender nenhuma viragem.

[20] O movimento político Flux (fundado pelos autores) usa esse método. Diversas divisões do partido estão sendo formadas ao redor do mundo com o objetivo de ganhar assentos em legislaturas, em que os representantes atuarão como procuradores para uma sobreposição da DDBA.

mesmo tempo em que é importante empoderar todos os eleitores com acesso direto ao processo decisório, isso não é suficiente para produzir bons resultados políticos e, por essa razão, a DDBA dá muitos passos além. A democracia direta fundamentalista pode ser apropriada para grupos pequenos e alinhados, mas é insuficiente para sociedades grandes e complexas. A prosperidade está intrinsecamente ligada à especialização, e o alto grau de especialização da sociedade demanda um sistema mais detalhado. Particularmente, demanda um sistema capaz de fazer o melhor uso do conhecimento disponível detido pelos eleitores.[21]

O segundo aspecto da DDBA é a delegação do voto. Similarmente à democracia líquida (DL), ela se presta a reduzir o custo de trabalho humano requerido pela participação e a permitir que algumas pessoas se especializem em determinadas áreas da política. A vantagem aqui é que todo eleitor poderá encontrar um delegado com visões semelhantes às dele.

Infelizmente, o recurso à delegação não impede a formação de blocos[22] e não tende para a boa política.

É importante notar que a DDBA não é um sistema que nega a importância da liderança nas sociedades humanas, mas a abrange. A DDBA permite que líderes sejam testados de forma que os melhores são continuamente conduzidos ao topo, enquanto líderes fracos são rapidamente removidos.[23] Interessantemente, começamos a escolher líderes baseados em um critério diferente. Atualmente, representantes são frequentemente escolhidos por características como carisma, tenacidade e por suas promessas. Na medida em que os desafios enfrentados por líderes em uma democracia representativa não estão presentes na DDBA, eles podem ser escolhidos em razão de um critério bem mais significativo: sua habilidade de criar boa política.

[21] Alguns podem se referir a esse tipo de coisa como *máquina da verdade*.

[22] Alguns podem sugerir que introduzir categorias de legislação pode ajudar nesse aspecto, mas isso introduz autoridade em um modo diferente.

[23] A capacidade de remover maus líderes sem violência não é exclusiva da DDBA, mas ela certamente a reforça. Karl Popper argumentou que essa capacidade tem permitido que as democracias progridam e permaneçam estáveis apesar da autoridade detida pelo governo.

O terceiro e mais significante aspecto da DDBA é a capacidade dos participantes de reorganizarem o poder político por intermédio da troca de votos. No âmbito da DDBA, um eleitor pode abdicar do seu voto em um determinado assunto. Em troca, ele recebe um número variável de códigos de liquidação (CLs), que pode usar para obter algum número de votos em uma outra questão. O número exato de CLs depende da oferta e da demanda.[24] Essa realocação é feita automaticamente e o eleitor não se envolve com a determinação de quem irá obter o seu voto, o que é importante para uma reorganização ideal. Se os eleitores pudessem escolher cada destinatário, isso resultaria na formação de múltiplos grupos, que se tornariam essencialmente novos partidos políticos.

A característica da troca de voto é a mágica por trás da DDBA, e esse método de redistribuição do poder político tem numerosas vantagens. Votos em assuntos altamente contenciosos são mais "caros" de se obter do que em assuntos menos contenciosos,[25] encorajando eleitores apáticos (em relação a determinado assunto) a não participarem nessa questão. Isso também viabiliza a aprovação de pequenas melhorias iterativas da legislação com pouco debate ou fanfarra. Afinal, para debater minúcias na DDBA, é preciso colocar o seu dinheiro (ou códigos de liquidação) no lugar da sua boca.

É importante notar que a DDBA não apoia ou tolera a troca de CLs por dinheiro. Um dos motivos que tornam a DDBA apta a reorganizar o poder eficientemente é que a sua economia é apartada do resto do mundo. Ao controlar as condições iniciais do mercado de votos da DDBA, podemos garantir que elas permaneçam isoladas de influências externas, como empresas[26], os super-ricos e oligarcas.

Como dito anteriormente, à medida que nossas sociedades se tornam mais prósperas e produtivas, elas se tornam mais especializadas. Esse alto grau de especialização faz com que,

[24] Na DDBA, tanto os votos quanto as CLs são plenamente divisíveis, então, é improvável que dois votos tenham o mesmo valor (designado em CLs).

[25] A relação baseada em oferta e demanda permite-nos herdar as propriedades econômicas do custo de oportunidade e da vantagem comparativa, dois mecanismos muito importantes que permitem que os recursos (neste caso, o poder político) se movam eficiente e significativamente no mercado.

[26] Isto é, elas *podem* participar do processo de *redação* da legislação.

em matéria de política, assim como na ciência, na indústria e em outras áreas da sociedade, não possamos ser especialistas em tudo. Devemos necessariamente aceitar que alguns de nós são mais preparados para tomar decisões do que outros, mas ninguém é o melhor na tomada de toda decisão. Ao invés de negar essa realidade, a DDBA a acolhe. A troca de votos permite que a melhor e mais brilhante pessoa de uma sociedade em determinado campo sobressaia na orientação de uma política e na tomada de decisão, sem a imensa barreira de ingresso atualmente encontrada na democracia representativa. Isso é possível porque a DDBA tende para a boa política, como trataremos mais à frente.

Outra consequência do mercado de votos é que cada voto tem que ser dado de forma séria. Tendo cada voto um valor político genérico,[27] é sempre do interesse do eleitor reorganizar o poder pessoal de modo a corresponder à sua experiência política. Se todo participante tivesse que votar em todo assunto, aqueles visivelmente pouco significativos poderiam ser abordados frivolamente,[28] ou pior, poderiam se tornar alavancas para outros eleitores. Atribuir a assuntos de menor preocupação valor transferível encoraja os eleitores a votar seriamente ou a desistir do seu voto. Assim, se um eleitor não vota seriamente, ele enfraquece a própria habilidade de influenciar uma mudança.

O mercado de votos também amplia o significado de participação política. A observância de alguma forma de democracia participativa não precede necessariamente o envolvimento público em massa. A DDBA permite que eleitores mantenham suas atenções (por intermédio da redistribuição do poder político) em questões importantes para si, para suas famílias e comunidades. Isso tem o potencial de aumentar sobremaneira o índice de participação, na medida em que um eleitor está mais apto a influenciar decisões relevantes para ele. Uma participação pública adequada é desejável, desde que cada membro da sociedade tenha um conjunto específico

[27] Na verdade, todas as democracias fazem isso, mas a reorganização só é possível por intermédio de grandes blocos, então, em outras democracias, trata-se de uma força centralizadora. Na DDBA, trata-se de uma força descentralizadora.

[28] Questão por vezes referida como o problema *Boaty McBoatface*. Cfr. <http://www.bbc.com/news/uk-36225652>.

de experiências, habilidades e conhecimento que será valioso de alguma maneira.

A DDBA baseia-se na filosofia da falibilidade e sustenta que todas as melhores explicações sobre o mundo podem estar erradas; nenhum tópico é sagrado. Ao permitir que todos os eleitores proponham uma nova legislação[29] e escolham o que eles criticam (votando contrariamente), a DDBA consagra um ciclo constante de conjectura e crítica. Nesse sentido, a DDBA oferece poucos entraves à propositura, ao teste e à avaliação de novas políticas e explicações. O processo de testar e então corrigir os erros é central para a ciência, para a indústria e mesmo para o processo de evolução do qual, no final das contas, derivamos. Nesse sentido, a DDBA pode ser pensada como facilitadora de uma "seleção natural" de ideias políticas:[30] aquelas que são boas para a sociedade podem ter êxito com poucos entraves para tanto, enquanto aquelas que não são podem ser rapidamente descartadas.

A habilidade de criticar facilmente a legislação, de propor novas opções e de assumir tais opções seriamente é a característica-chave que permite que a DDBA tenda para a boa política, ao contrário de outras democracias.

4 Seguindo em frente

Independentemente de para onde você olhe, existe um sentimento crescente de que a democracia está fracassando. Os índices de aprovação são os menores de todos os tempos[31], e o percentual de pessoas que pensam ser importante viver em uma democracia tem decrescido no mundo ocidental por décadas.[32]

[29] Os eleitores não podem propor uma nova legislação arbitrariamente. Propõe-se que apenas determinado número de assuntos (a serem votados) possa ser criado por semana e que as "vagas" para propostas devam ser leiloadas por CLs. Isso evita *spam* e garante que a propositura legislativa traga consigo algum custo de oportunidade.

[30] Ao contrário da evolução, a DDBA extrai novas ideias da criatividade humana, no lugar da mutação aleatória.

[31] Disponível em: <http://www.gallup.com/poll/189848/no-improvement-congress-approval.aspx>. Acesso em: 10 jan. 2017.

[32] Disponível em: <http://www.nytimes.com/2016/11/29/world/americas/western-liberal-democracy.html. Acesso em: 10 jan. 2017.

Existe uma característica importante que nenhuma democracia tem e que hipoteticamente consideramos ser a chave para uma nova era de prosperidade política: a capacidade de as democracias se aperfeiçoarem mais facilmente. Dito de outra forma, nós nos enterramos em um buraco e, sem a cooperação de um grande percentual[33] de eleitores, não teremos condições de nos desenterrar.

Sem a habilidade de incrementar a estrutura das nossas democracias – os sistemas em si –,estaremos destinados a sofrer os mesmos problemas. Por essa razão, a DDBA é tão especial: ela está apta a se incrementar com bem menos do que uma maioria absoluta. No passado, escolhemos o caminho conservador: emendas constitucionais exigiam referendos[34] ou grande consenso.[35] Isso funcionou bem durante tempos de incerteza, de rápida industrialização, de colonização expansionista e de uma população largamente operária. No entanto, esses tempos se foram. Se quisermos resistir às tempestades vindouras, precisaremos de algo melhor do que a democracia representativa.

Tal como ocorre com todas as boas explicações não testadas, podemos resumir o exposto como uma hipótese. Se estivermos corretos, será incrivelmente significativo porque as potenciais vantagens não têm limites. Se a nossa explicação proceder, então a DDBA nos conduzirá a uma era de prosperidade política como nunca se viu. Veremos um incremento exponencial da qualidade, alcance[36] e poder[37] do processo político. Veremos também na governança os tipos de melhorias com os quais crescemos acostumados na ciência e na tecnologia. Os nossos sistemas legais não mais ficarão para trás das outras áreas do empreendimento humano e finalmente terão o potencial de liderá-las. Teremos finalmente uma revolução política na escala e na relevância da revolução científica dos últimos séculos.

[33] É possível que, em um sistema bipartidário pluralista, um terceiro partido assuma o governo com 33% do voto popular, como também é teoricamente possível com 25% ou menos (ocupar 50% dos assentos com 50% dos votos). Realisticamente, isso provavelmente demandaria a coordenação de mais de 33% da população e 50% em um sistema proporcional.

[34] Pelo menos na Austrália.

[35] Os Estados Unidos exigem uma supermaioria de 2/3 no Congresso e no Senado, assim como de ¾ de todas as legislaturas estaduais para aprovar uma emenda.

[36] Nesse caso, “alcance” é um termo específico que significa a capacidade de representar coisas para além daquilo a que foi destinado.

[37] No sentido de força para uma mudança justa.

5 Conclusão

O futuro da democracia não tem que ser obscuro. Sabemos que todos os atuais sistemas democráticos compartilham de uma falha fatal: eles respondem à pergunta autoritária "quem deve governar?". Isso está incorporado ao seu núcleo e, se não repensarmos radicalmente o modo como interagimos com a democracia, não conseguiremos superar essas questões.

A Democracia Direta Baseada em Assuntos é um feixe de esperança neste tempo obscuro. Ela rompe com a barreira autoritária à qual outros sistemas aderem e está apta a isso em virtude do modo com que consagra ciclos de conjectura e crítica. Ao permitirmos que a reorganização do poder político reflita o conhecimento detido pela sociedade, possibilitamos uma opção política bem mais produtiva e próspera. Contanto que proporções significativas da sociedade endossem essa mudança, poderemos superar as democracias estáticas, concebidas para impedir automelhorias.

A única maneira de evitar a destruição da raça humana é a criação ilimitada de novos conhecimentos. Sem consagrar isso em nosso sistema político, não teremos esperanças de superar e gerir os desafios que o futuro da humanidade reserva. A Democracia Direta Baseada em Assuntos foi concebida não apenas para consagrar esse valor, mas também para permitir que seja melhorada de forma muito mais fácil do que os sistemas que lhe precedem, permitindo o início de uma era de prosperidade política e, com isso, o florescimento da sociedade humana.

6 Apêndice – Democracias e apoiadores-chave

Para justificar por que o sistema descrito não apenas é preferível, mas necessário para o futuro das sociedades democráticas, vejamos o motivo pelo qual as democracias são estáveis. Voltemos à teoria do seletorado. A coalizão vencedora pode ser pensada como chaves do líder para o poder.[38] Essas são os apoiadores, que ocupam

[38] Expressão emprestada do excelente sumário de 20 minutos do *The dictator's handbook*, feito pelo canal CGP Grey no YouTube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rStL7niR7gs>. Acesso em: 10 jan. 2017.

posições que os governantes necessitam para manter a sua posição de liderança. Em democracias, tais chaves são diversas e assumem a forma de dados demográficos, de números relevantes da indústria e de outros políticos. A razão pela qual democracias normalmente são mais prósperas não reside no fato de serem democracias. Pelo contrário; primeiro a sociedade se torna relativamente próspera e, por sua vez, o número de chaves para o poder aumenta. Para manter o poder, os líderes precisam satisfazer mais chaves – algo que se torna progressivamente difícil em uma ditadura. Quanto mais chaves para o poder tenham que ser satisfeitas, mais complexo se torna o trabalho do governante. Ditadores precisam apoiar um número pequeno de chaves, pois usam violência e riqueza roubada para manter o controle dos cidadãos e da receita. Democracias alavancam a produtividade de suas populações para apoiar suas chaves[39], e, assim, o bem-estar dos seus cidadãos é fundamental para a capacidade de seus líderes de satisfazerem as chaves do governante. À medida que os ditadores passam a contar menos com recursos naturais como ouro e petróleo (pois os consomem), têm que começar a alavancar a sua população, e assim começa o longo percurso para as ditaduras instáveis e, eventualmente, para a democracia.

Se aplicarmos essa teoria para as mais produtivas democracias representativas, podemos novamente observar que o excesso de chaves pode levar à instabilidade. A eleição presidencial dos Estados Unidos de 2016 não é um mau exemplo disso. Em uma nova era em que há muitas chaves para o poder a serem satisfeitas pelo governante, o que ocorre?

Talvez seja nesse caso que novos sistemas de democracia tenham aptidão para satisfazer mais grupos na sociedade e, fazendo-o, podem ser estáveis em situações em que a democracia canônica não o é. Acreditamos que a DDBA detém essa propriedade, embora ainda permaneça não testada. Em vez disso, podemos propor a seguinte hipótese: o sistema democrático que eventualmente irá prevalecer será aquele que esteja apto a satisfazer o maior número de apoiadores-chave.

[39] Se um governante tentar realizar um controle violento, poderá deteriorar a produtividade que pretende alavancar e destruir a sua habilidade de satisfazer suas chaves.

7 Apêndice – O Movimento Flux

O Movimento Flux foi fundado na Austrália pelos autores Max Kaye e Nathan Spataro, em abril de 2015, e o registro do primeiro partido político Flux ocorreu em março de 2016. O propósito do movimento é promover o melhor sistema democrático disponível (que atualmente cremos ser a DDBA) em todos os níveis do governo, globalmente.

A estratégia primária do movimento é usar democracias representativas existentes como plataformas nas quais a DDBA possa se integrar. Isso é feito primeiramente pelo estabelecimento de partidos políticos e, em seguida, pela apresentação de candidatos em eleições comuns. Candidatos Flux eleitos votam alinhados com o resultado produzido pelo sistema Flux em todos os assuntos, agindo como procuradores para o sistema da DDBA. Além de apresentar candidatos em eleições, o movimento espera persuadir políticos que detenham atualmente um mandato eletivo em parlamentos e congressos a promover a causa do Flux e a se comprometerem a usar a DDBA durante seus mandatos.

Atualmente, o movimento tem divisões na Austrália[40] e no Brasil[41] e está preparando o início de suas atividades nos Estados Unidos da América, na Nova Zelândia, na Irlanda e na Alemanha, em 2017.

[40] Flux Australia. Disponível em: <https://voteflux.org>. Acesso em: 10 jan. 2017.

[41] Flux Brazil. Disponível em: <http://voteflux.com.br>. Acesso em: 10 jan. 2017.

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

ESTUDOS ELEITORIAS

ISSN 1414-5146

LINHA EDITORIAL

A revista *Estudos Eleitorais* tem como objetivos oferecer subsídios para o exame e o debate do Direito Eleitoral, por meio de artigos, estudos e propostas apresentadas por juristas e estudiosos da área, auxiliar a Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (EJE/TSE), atender aos propósitos de promover a formação e a atualização de magistrados e demais interessados em Direito Eleitoral, bem como incentivar a discussão e a divulgação da matéria.

CONVOCAÇÃO DE ARTIGOS – CHAMADA PERMANENTE

1. A Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral convida, em chamada permanente, a comunidade científica e os demais profissionais interessados na publicação de seus trabalhos a submeterem seus textos para publicação na revista *Estudos Eleitorais* (ISSN 1414-5146).

2. Serão admitidos trabalhos que versem sobre Direito Eleitoral, eleições e democracia que estejam em conformidade com a linha editorial da revista, respeitando, de todo modo, o debate democrático dos temas, em nível científico.

3. Os trabalhos deverão atender às normas de submissão, como requisito fundamental para aceitação dos artigos pela coordenação da revista.

4. A seleção de trabalhos para publicação é de competência do editor da revista e será feita mediante a análise dos pareceres técnicos. Os trabalhos recebidos para análise e aprovados não serão devolvidos aos autores.

5. Será facultado ao autor apresentar novamente texto anteriormente submetido e não aceito para publicação, desde que realizadas as adaptações sugeridas no parecer anônimo enviado pela EJE/TSE. Não serão admitidos recursos.

NORMAS DE SUBMISSÃO

1. Os trabalhos encaminhados para publicação na revista *Estudos Eleitorais* da EJE/TSE deverão ser inéditos no Brasil – salvo dispensa expressa por parte da coordenação – e sua publicação não deve estar pendente em outros veículos de publicação, impressos ou eletrônicos. Após a publicação na revista *Estudos Eleitorais*, os trabalhos poderão ser publicados em outros veículos, desde que citando a publicação original como fonte.

2. O envio dos trabalhos poderá ser feito por correio eletrônico à coordenação da revista, para o endereço eje.revista@tse.jus.br (assunto do *e-mail*: artigo para a revista *Estudos Eleitorais*). Recomenda-se a utilização de processador de texto *Microsoft Word* 97 ou superior. Caso seja usado outro processador de texto, os arquivos devem ser gravados no formato RTF (de leitura comum a todos os processadores de texto).

3. É necessário enviar, com o artigo, declaração de ineditismo do trabalho, se for o caso, e autorização para publicação na revista *Estudos Eleitorais*, assinadas pelo autor ou autores e digitalizadas para envio pelo endereço eletrônico referido no item 2. Ambas podem constar num único documento.

4. Não serão devidos direitos autorais ou qualquer remuneração pela publicação dos trabalhos na revista *Estudos Eleitorais*, em qualquer tipo de mídia impressa (papel) ou eletrônica (Internet, *CD-ROM*, *e-book*, etc.). O autor receberá gratuitamente da Escola Judiciária Eleitoral dois exemplares do número da revista em que seu trabalho tenha sido publicado.

5. Os artigos deverão ser precedidos por página de rosto da qual se fará constar:

- títulos do trabalho, resumos e palavras-chave descritos em português e em inglês;
- data de conclusão do artigo;
- nome do autor, brevíssimo currículo com filiação institucional, com os principais títulos acadêmicos e/ou a principal atividade exercida, CPF, endereço completo para correspondência, com CEP, telefone, *e-mail*.

6. Os trabalhos devem ter preferencialmente entre 10 e 20 páginas. Os parágrafos devem ser justificados. Não devem ser utilizados recuos, deslocamentos, nem espaçamentos antes ou depois. No texto, deve-se utilizar a fonte *Times New Roman*, corpo 14. Os parágrafos devem ter entrelinha 1,5; as margens superior e inferior devem medir 2cm e as laterais, 3cm. O tamanho do papel deve ser A4.

7. Os conteúdos dos artigos serão apresentados em português.

8. O resumo seguirá as diretrizes da ABNT NBR 6028:2003 (Norma Brasileira da Associação Brasileira de Normas Técnicas). Deverá contemplar, em sua estrutura, quatro partes: objeto (do que trata); objetivo (aonde pretende chegar); método (tipo de pesquisa ou estrutura textual); conclusão (resultados alcançados). Terá, no máximo, dez linhas e será redigido em um só parágrafo, obedecendo às pontuações gramaticais.

9. As palavras-chave (palavras ou expressões que expressem as ideias centrais do texto) devem ser no máximo cinco, como, por exemplo:

Palavras-chave: Partido Político. História. Democracia. Desafio. Pós-modernidade.

10. O texto deverá ser estruturado com introdução, desenvolvimento, conclusão e referências a fontes consultadas, sendo que:

- a introdução deverá conter a justificativa e os objetivos do trabalho, ressaltando a relevância do tema investigado;
- o desenvolvimento abrangerá a discussão e/ou análise das hipóteses apresentadas, com amparo bibliográfico adequado;
- a conclusão deverá conter de forma concisa a resposta aos objetivos propostos;
- a numeração dos tópicos deverá ser progressiva, identificadas com algarismos arábicos, sem ponto, com dois espaços antes do título do tópico (Exemplo: 2); as subseções têm ponto intermediário (Exemplo: 2.1).

11. As referências deverão ser feitas de acordo com a ABNT NBR 6023:2002. Elas devem ser citadas no sistema autor-data, conforme item 6.3 da ABNT NBR 10520:2002, no corpo do texto principal. Todas as fontes utilizadas na pesquisa e citadas no texto deverão constar no final do artigo com o título Referências.

12. Citações de outros autores contendo até três linhas devem ser feitas entre aspas, no corpo do texto, sem o uso de itálico. As citações que ultrapassarem três linhas deverão figurar em parágrafo próprio, com recuo de 4cm, fonte 1 ponto menor que o do texto principal, sem aspas, conforme orientações da ABNT NBR 10520:2002 (Citações em documentos). As referências legislativas ou jurisprudenciais devem conter todos os dados necessários para sua adequada identificação e localização. Em citações de *sites*, deve-se indicar expressamente a data de acesso no formato do exemplo seguinte: Acesso em: 16 mar. 2011.

13. As citações em línguas estrangeiras devem ser obrigatoriamente traduzidas.

14. As notas de rodapé de cada página serão utilizadas, preferencialmente, para apresentação de conceitos e explicações que não possam ser inseridos no corpo do texto.

15. Todo destaque que se queira dar ao texto deve ser feito com o uso de itálico. Jamais deve ser usado o negrito ou a sublinha.

16. Não será admitido texto que contenha fotografias ou imagens. Tabelas e gráficos serão admitidos desde que elaborados em programa do *Office*.

17. Os trabalhos que não atenderem a qualquer uma das normas de submissão serão devolvidos com observações aos autores, que poderão reenviá-los, após efetuarem as modificações necessárias. A revista *Estudos Eleitorais* não se responsabilizará por realizar qualquer complemento nos trabalhos, tais como inserção de resumo ou palavras-chave, que ficam à elaboração exclusiva do autor do artigo.

18. Recebido o trabalho pela coordenação da revista, realizar-se-á o respectivo aviso de recebimento ao autor.

19. O artigo terá suprimidos todos os elementos que permitam a identificação de seu autor e será remetido à análise de dois pareceristas, indicados pelo Editor, para avaliação qualitativa de sua forma e conteúdo, seguindo o sistema *double blind peer review*.

20. Os autores serão comunicados do resultado da análise e receberão por *e-mail* o parecer anônimo em caso de rejeição dos trabalhos.

21. Independentemente de *blind peer review* e do atendimento do formato padrão de publicação, a coordenação da revista poderá excepcionalmente aceitar trabalhos como artigos convidados, sempre que se considerar a contribuição do autor de fundamental importância para o tema ou relevância da matéria. A quantidade de artigos convidados não excederá 25% (vinte e cinco por cento) por número.

22. A coordenação da revista *Estudos Eleitorais* ficará à disposição dos autores, sempre que pretenderem obter informações acerca do andamento do processo de análise editorial dos trabalhos encaminhados, por meio do correio eletrônico eje.revista@tse.jus.br.

23. Os casos omissos serão resolvidos pelo editor da revista.

Esta obra foi composta na fonte Deja Vu Sans, corpo 10,
entrelinhas de 18 pontos em papel Cartão Supremo 250g/m^2 (capa)
e papel AP 75g/m^2 (miolo).

A revista *Estudos Eleitorais* é apresentada ao leitor em seu terceiro número do ano de 2016, composto de onze artigos.

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

EJE
Escola Judiciária Eleitoral
Tribunal Superior Eleitoral

Tribunal
Superior
Eleitoral

ISSN 1414-5146