

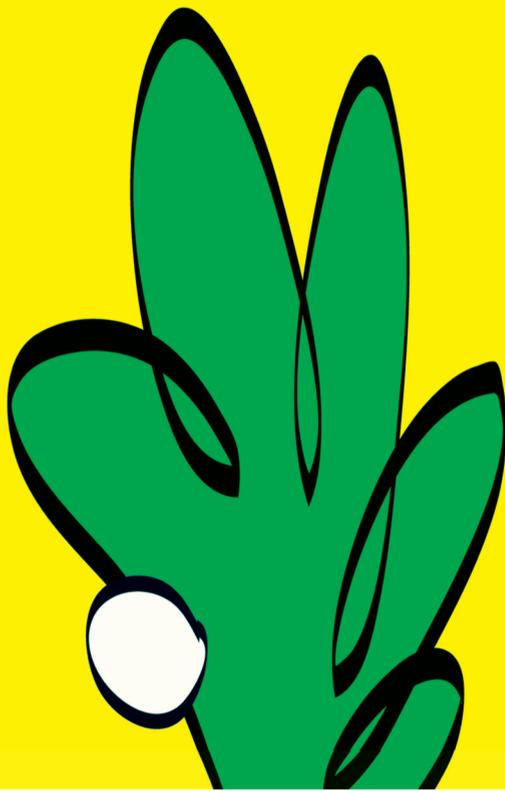
# CULTURALISMO JURÍDICO

CLÁUDIO LEMBO  
COORDENADOR

## REFORMA POLÍTICA

UM MITO INACABADO

MONICA HERMAN S. CAGGIANO  
ORGANIZADORA



CULTURALISMO JURÍDICO  
CLÁUDIO LEMBO  
COORDENADOR

MONICA HERMAN S. CAGGIANO  
ORGANIZADORA

REFORMA POLÍTICA  
UM MITO INACABADO



---

Manole

Copyright © 2017 Editora Manole Ltda., por meio de contrato de coedição com a Fundação Espaço Democrático.

Minha Editora é um selo editorial Manole.

CAPA E PROJETO GRÁFICO Hélio de Almeida  
EDITORACÃO ELETRÔNICA Elisabeth Miyuki Fucuda  
LOGOTIPO © Fundação Espaço Democrático

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

---

Reforma política: um mito inacabado / Monica Herman S. Caggiano (org.). – Barueri, SP: Manole, 2017. – (Série culturalismo jurídico / Cláudio Lembo (coord.))

Vários autores.

Bibliografia.

ISBN 978-85-7868-281-1

1. Brasil – Política e governo 2. Eleição – Brasil 3. Votos (Eleições) I. Caggiano, Monica Herman S.. II. Lembo, Cláudio. III. Série.

16-07945

CDD-320.011

---

Índice para catálogo sistemático:  
1. Reforma política: Ciência política 320.011

Todos os direitos reservados.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida, por qualquer processo, sem a permissão expressa dos editores.

É proibida a reprodução por xerox.

Durante o processo de edição desta obra, foram tomados todos os cuidados para assegurar a publicação de informações precisas e de práticas geralmente aceitas. Caso algum leitor sinta-se prejudicado, favor entrar em contato com a editora.

O autor e os editores eximem-se da responsabilidade por quaisquer erros ou omissões ou por quaisquer consequências decorrentes da aplicação das informações presentes nesta obra. É responsabilidade do profissional, com base em sua experiência e conhecimento, determinar a aplicabilidade das informações em cada situação.

A Editora Manole é filiada à ABDR – Associação Brasileira de Direitos Reprográficos.

Edição – 2017

Editora Manole Ltda.  
Av. Ceci, 672 – Tamboré  
06460-120 – Barueri – SP – Brasil  
Fone: (11) 4196-6000 – Fax: (11) 4196-6021  
www.manole.com.br  
info@manole.com.br

Impresso no Brasil  
*Printed in Brazil*

## Sobre o coordenador

### **Cláudio Lembo**

Professor Titular de Direito Constitucional da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Governador do Estado de São Paulo (2006). Ocupou cargos na Administração Federal, Estadual e Municipal de São Paulo. Autor de várias obras publicadas. Membro do Conselho Curador e Membro do Conselho Superior de Orientação da Fundação Espaço Democrático.

## Sobre a organizadora

### **Monica Herman S. Caggiano**

Livre-Docente em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Coordenadora do Curso de Especialização em Direito Empresarial e Professora Titular de Direito Constitucional da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professora-Associada do Departamento de Direito do Estado da FDUSP. Presidente da Comissão de Pós-Graduação da FDUSP (2009-2016). Membro da Academia Paulista de Letras Jurídicas. Diretora Cultural do Centro de Estudos Políticos e Sociais (Cepes). Vice-Presidente do Instituto Pimenta Bueno – Associação Brasileira de Constitucionalistas. Procuradora do Município de São Paulo (1972-1996). Consultora jurídica em São Paulo.

## Sobre os autores

### **Alberto Luiz Mendonça Rollo**

Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professor de Direito Eleitoral da Universidade Presbiteriana Mackenzie e advogado nas áreas de Direito Eleitoral e Direito Administrativo.

### **Alessandra Mara Cornazzani Sales**

Advogada. Assessora de Gabinete e Professora da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Membro da Comissão Especial de Propostas de Parcerias e Convênios Públicos e da Comissão Especial de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, ambas da OAB/SP.

### **Alexandre Sanson**

Graduado em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2003). Especialista em Direito Constitucional pelo Centro de Extensão Universitária (2005). Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2007). Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (2013).

### **Ana Luiza Silva Cipriano**

Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestranda em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Advogada.

### **Ana Paula Bagaiolo Moraes**

Professora, doutoranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre em Direito Internacional pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp) e integrante do Grupo de Pesquisa sobre Reforma Política. Contato: apbagaiolomoraes@gmail.com.

### **Ana Paula Fuliaro**

Bacharel e Doutora em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Professora na Universidade Católica de Santos (Unisantos). Membro da Comissão Especial de Ensino Jurídico da OAB/SP e da Comissão Especial de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito da OAB/SP. Advogada em Fidalgo Advogados, atuando nas áreas de Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito Eleitoral.

### **André Garcia Xerez Silva**

Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Advogado. Contato: andrexerez@gmail.com.

### **André Guilherme Lemos Jorge**

Advogado. Juiz Titular do TRE/SP na classe Jurista. Graduado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Mestre em Direito Constitucional pela PUC/SP. Doutor em Direito do Estado pela PUC/SP. Diretor da Escola Judiciária Eleitoral Paulista – TRE/SP. Professor do Mestrado em Direito da UCAM/RJ. Professor do Mestrado em Direito da ALFA/GO. Conselheiro da Capes/MEC (2005-2008). Pós-Doutoramento em Direito do Estado na Universidade de Salamanca – Espanha.

### **Bruno César Lorencini**

Doutor em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Doutor em Direito Administrativo, Financeiro e Processual pela Universidade de Salamanca (USAL). *Visiting Scholar* da Universidade de Columbia em Nova York. Juiz Federal do Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Juiz Auxiliar da Corregedoria-Geral Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Professor de Direito Constitucional, Direito Eleitoral e Ciência Política na Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Fundador do Observatório Constitucional Latino-Americano (OCLA).

### **Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis**

Doutor, Mestre e Graduado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Graduado em Ciências Sociais pela FFLCH-USP. Pós-graduado em Marketing Político e Propaganda Eleitoral pela ECA-USP. Professor da Escola de Direito de Brasília do Instituto Brasileiro de Direito Público (EDB/IDP) e da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP).

### **Evandro Fabiani Capano**

Advogado. Sócio da Banca Capano e Passafaro Advogados Associados. Doutor em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP) e pela Universidade de Salamanca-Espanha. Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor na cadeira de Direito Penal da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Relator da 23ª Turma do Tribunal de Ética e Disciplina da Seção Paulista da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SP). Ocupou os cargos de Presidente da Comissão de Segurança Pública e Presidente da Comissão de Direito Militar da OAB/SP; foi Chefe de Gabinete da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, Coordenador de Polícia do Gabinete do Secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo e Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social do Município de São Paulo.

### **Fernando Fabiani Capano**

Bacharel em Direito e Mestre em Direito Político e Econômico pela Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP). Professor da Faculdade de Direito Zumbi dos Palmares. Advogado em São Paulo. Sócio-gestor da Capano Passafaro Advogados Associados.

### **Fernando Neisser**

Advogado, Mestre e Doutorando pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Membro fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep) e do Instituto Paulista de Direito Eleitoral (Ipade). Presidente da Comissão Permanente de Estudos em Direito Político e Eleitoral e Diretor de Relações Institucionais do Instituto dos Advogados de São Paulo (Iasp). Membro da Comissão de Direito Eleitoral

da OAB/SP. Professor convidado em cursos de pós-graduação e extensão nas áreas de Direito Político e Eleitoral, além de conferencista em congressos nacionais e internacionais.

### **Gislene Donizetti Gerônimo**

Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, na Linha de Pesquisa “A Cidadania Modelando o Estado”. Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Graduada em Ciências Jurídicas pela Universidade Braz Cubas. Advogada e sócia da sociedade de advogados Capano Passafaro Advogados Associados. Professora na Pós-Graduação da Faculdade de Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU). Assessora da Presidência da 5ª Turma do Tribunal de Ética e Disciplina da Seção Paulista da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SP). Contato: gislene@capano.adv.br.

### **Giuliano Savioli Deliberador**

Servidor do Ministério Público de São Paulo. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre e Doutorando em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP).

### **Glauco Costa Leite**

Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Graduado pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e Professor universitário.

### **Kátia Cristine Oliveira Teles**

Doutoranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Advogada e Professora universitária.

### **Marcelo Mazotti**

Mestre e Doutorando em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). *Visiting Scholar* da Universidade de Indiana, EUA. Advogado e sócio da Foz Advogados.

**Marco Antonio Martin Vargas**

Juiz Assessor da Presidência do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo e Conselheiro da Escola Judiciária Eleitoral Paulista (EJEP).

**Rafael de Oliveira Costa**

Advogado em São Paulo. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC/Campinas). Mestrando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

**Raphael José de Oliveira Silva**

Mestre em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP), graduado em Direito pela FDUSP. Ex-procurador federal. Juiz Federal em São Paulo.

**Raquel Cunha dos Santos**

Advogada, mestranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e integrante do Grupo de Pesquisa sobre Reforma Política. Contato: racsantos@gmail.com.

**Renato Ribeiro de Almeida**

Doutorando em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor de Direito Eleitoral, Direito Constitucional e Direito Administrativo da Universidade Anhembi Morumbi e advogado nas áreas de Direito Eleitoral e Direito Administrativo.

**Richard Pae Kim**

Doutor e Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Pós-Doutor em políticas públicas pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp/SP). Professor do Curso de Mestrado em Direito pela Unimep/SP. Coordenador Pedagógico dos cursos de Pós-Graduação em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral e Conselheiro da Escola Judiciária Eleitoral do TRE/SP. Juiz instrutor no Supremo Tribunal Federal. Juiz de Direito/SP.

**Rubens Beçak**

Mestre e Doutor em Direito Constitucional e Livre-Docente em Teoria Geral do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

(FDUSP). Professor-Associado da Universidade de São Paulo (USP) na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (Graduação e Pós-Graduação). Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Secretário-Geral da Universidade de São Paulo (2010-2014). Professor visitante da Universidad de Salamanca (USAL) no curso Master en Estudios Brasileños. Coordenador das atividades ligadas ao Convênio de Colaboração Acadêmica entre a USP e a USAL. Presidente Regional da Associação Nacional de Direitos Humanos, Pesquisa e Pós-Graduação (ANDHEP). Líder e Pesquisador em diversos Grupos de Pesquisa registrados junto ao Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil do CNPq. Editor da *Revista de Estudios Brasileños* – REB.

### **Tatiana Penharrubia Fagundes**

Doutora em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professora de Teoria do Estado e da Constituição e de Direito Constitucional na Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie (2011). Professora Convidada do Curso de Pós-Graduação da FDUSP. Assessora de Secretaria I do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

### **Thalita Abdala Aris**

Doutoranda em Direito pela Universidade de Salamanca (USAL). Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Presidente do Observatório Constitucional Latino-Americano (OCLA). Membro da Comissão de Ensino Jurídico da OAB/SP. Advogada e Professora universitária.

### **Vivian de Almeida Gregori Torres**

Advogada. Doutora em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Empresarial pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Capacitada para Mediação e Arbitragem pelo Instituto Nacional de Mediação e Arbitragem. Presidente da Comissão de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito da OAB/SP. Relatora da 2ª Câmara do Tribunal de Ética e Disciplina da OAB/SP. Conselheira da OAB/SP.

# Sumário

SOBRE O COORDENADOR.....	III
SOBRE A ORGANIZADORA .....	IV
SOBRE OS AUTORES .....	V
APRESENTAÇÃO .....	XIII
<i>Gilberto Kassab</i>	
1. REFORMA POLÍTICA – UM MITO INACABADO .....	1
<i>Monica Herman S. Caggiano</i>	
2. FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS E DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	14
<i>Alberto Luiz Rollo, Raphael José de Oliveira Silva, Renato Ribeiro de Almeida</i>	
3. AS COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS NA REFORMA POLÍTICA DE 2015: EVOLUÇÃO HISTÓRICO-NORMATIVA E PROPOSTAS DE MUDANÇA.....	35
<i>Alexandre Sanson, Vivian de Almeida Gregori Torres</i>	
4. REFORMAS POLÍTICAS NO BRASIL E A PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	64
<i>Ana Paula Bagaiolo Moraes, Raquel Cunha dos Santos</i>	
5. A REELEIÇÃO E A PERIODICIDADE DOS PLEITOS ELETIVOS .....	91
<i>Ana Paula Fuliaro, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis, Ana Luiza Silva Cipriano</i>	

6. FIDELIDADE PARTIDÁRIA E TEMPO MÍNIMO DE FILIAÇÃO COMO CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE.....	112
<i>André Garcia Xerez Silva</i>	
7. A CLÁUSULA DE DESEMPENHO ELEITORAL-PARTIDÁRIO E SEU ENQUADRAMENTO DEMOCRÁTICO E CONSTITUCIONAL .....	138
<i>Bruno César Lorencini</i>	
8. REFLEXÕES SOBRE O SISTEMA BRASILEIRO DE COMPOSIÇÃO DAS CORTES SUPERIORES .....	163
<i>Fernando Fabiani Capano, Glauco Costa Leite</i>	
9. ASPECTOS REGULATÓRIOS DA REDUÇÃO DO TEMPO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS E SEU EFEITO NA FORMAÇÃO DO VOTO DO ELEITOR.....	180
<i>Fernando Neisser</i>	
10. VOTO – OBRIGATÓRIO E FACULTATIVO, EM TRÂNSITO E IMPRESSO.....	222
<i>Gislene Donizetti Gerônimo, Evandro Fabiani Capano</i>	
11. PARLAMENTARISMO NO BRASIL: UMA HISTÓRIA DE IDAS E VINDAS, DO IMPÉRIO À REFORMA POLÍTICA.....	240
<i>Giuliano Savioli Deliberador, Rafael de Oliveira Costa</i>	
12. O VOTO DISTRITAL .....	259
<i>Kátia Cristine Oliveira Teles, Alessandra Mara Cornazzani Sales, Thalita Abdala Aris</i>	
13. REFORMAS ELEITORAIS NO DIREITO COMPARADO .....	285
<i>Marco Antonio Martin Vargas, André Guilherme Lemos Jorge</i>	
14. MULTIPARTIDARISMO NO BRASIL: PARADOXOS E PROPOSTAS.....	306
<i>Richard Pae Kim</i>	
15. REFORMA POLÍTICA, APROFUNDAMENTO DOS MEIOS DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E A QUESTÃO DO <i>RECALL</i> .....	348
<i>Rubens Beçak</i>	
16. REFORMA POLÍTICA: ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL QUE TRATAM DA CANDIDATURA AVULSA.....	370
<i>Tatiana Penharrubia Fagundes, Marcelo Mazotti</i>	
POSFÁCIO .....	391
<i>Cláudio Lembo</i>	

## Apresentação

A democracia brasileira evoluiu, alcançou a etapa da juventude, desenvolveu fortemente as instituições e está percorrendo segura trilha para a maturidade com robustez e segurança, atravessando os períodos conflituosos com plena observância e respeito aos parâmetros de sustentação do modelo de Estado de Direito que delineia seus contornos.

A desenvoltura e a operacionalidade plena de suas instituições não inibem, porém, a procura por mecanismos de aprimoramento, técnicas que ampliem a densidade participativa da cidadania, a superação de pontos nevrálgicos da realidade democrática, a exemplo de índices de transparência mais qualificados, redução de desigualdades, isonomia quanto ao peso do voto do eleitor, garantias de alternância, indexadores da qualidade das políticas públicas praticadas, credibilidade e confiabilidade, enfim, a responsividade do poder, afiguram-se temas de permanente atenção, questões que de modo persistente são suscitadas, conformadoras das inúmeras e recorrentes propostas de reforma política.

De forma pioneira e sem intercorrências, a Academia posicionou-se no sentido de promover um exame vertical e minucioso das principais medidas reformulatórias que marcaram presença no último catálogo de projetos da Reforma que tramitou no Congresso Nacional. Por intermédio de um Grupo de Pesquisa, integrando estudantes de pós-graduação e magistrados eleitorais, ao longo de um ano de estudos, investigação e análise crítica das proposituras, foi elaborado um verdadeiro guia a nortear futuras investidas legislativas, apresentando as vantagens e desvantagens, os reflexos nos resul-

tados das urnas e a forte incidência sobre o sistema de partidos de algumas das proposituras. Enfim, um laboratório foi instalado e os resultados estão expostos em *Reforma Política – Um Mito Inacabado*.

A Fundação Espaço Democrático não poderia deixar de apoiar o esforço dos pesquisadores, até porque esses resultados configuram importantes marcos norteadores da atividade legislativa. Demais disso, revelam a preocupação com a cidadania, com o eleitor, com a função eleitoral, com o próprio exercício do poder político, que nas democracias reclama participação consciente e capacitada para a garantia da boa governabilidade.

*Gilberto Kassab*

# Capítulo 1

## Reforma Política: Um Mito Inacabado

*Monica Herman S. Caggiano*

### 1. A HISTÓRIA

Era uma vez, como em nenhum outro planeta...

Assim vai começar nossa história, como, aliás, principiam todas as histórias que conto para os meus netos. Esta, no entanto, relata fatos, momentos e documentos da vida real. Busca informar o leitor da mitológica perspectiva de reforma política nas democracias que floresceram ao longo do século XX e neste curto período do século XXI, aclarando, inclusive, o conteúdo, as vantagens e as desvantagens de cada uma das medidas propostas e debatidas, no Brasil, ao longo dos quase 28 anos de vida da Constituição de 5 de outubro de 1988.

Com efeito, o debate, a ampla discussão dos temas que visam aprimorar a liberdade e o bem-estar constitui característica própria das democracias. Isto é bastante notado no ambiente globalizado do século XXI, quando, em todas as partes, irrompem reclamos e projetos direcionados a indicar renovadas condições de regeneração da democracia, assegurando-se ao *demos* – povo – uma concreta aproximação do polo decisional e um maior grau de participação na tomada das decisões políticas. Forçoso é reconhecer que os cidadãos contemporâneos já não se contentam em eleger seus representantes e inserir o voto na urna. Esperam mais, reclamam por uma participação mais efetiva na esfera do poder.

Esta tendência a um procedimento geriátrico, para a readaptação do padrão democrático às novas demandas sociais, é visualizada, via de regra, logo depois das eleições, quando ressurgem o debate acerca das falhas ou fissuras do processo eleitoral. Um exemplo deste movimento reformista é o panorama inglês, em que, logo após o encerramento da consulta eleitoral, emerge a questão atinente à necessidade de remodelar a tradicional, rude e clássica técnica majoritária pura, comandada pela fórmula *first-past-the-post* ou *the winner-takes-all*. Um dos mais famosos momentos desta vontade reformadora foi vivenciado pela Jenkins Commission, presidida por Roy Jenkins, instalada quando da vitória de Tony Blair. Iniciando seus trabalhos em 1997, com a prioridade decorrente do fato de portar o estigma de promessa de campanha, a referida Comissão apresentou o relatório final um ano depois, propondo uma atenuação quanto ao modelo majoritário, ali praticado, com a introdução de um sistema alternativo que se aproximava bastante das fórmulas mistas da representação proporcional. Porém, transcorridos dezoito anos, as alternativas sugeridas pela Jenkins Commission para o processamento das eleições e dos votos permanecem no papel, sendo retomadas, por vezes, em termos de propostas para futura análise de desejável aprimoramento e reforma do sistema eleitoral.

Uma situação análoga foi detectada nos Estados Unidos, após a vitória de Barak Obama no pleito eleitoral de 2012/2013, momento em que se constatou, mais uma vez, que a força do voto dos *electors*, que compõem o Colégio Eleitoral de escolha do presidente, supera a do voto popular. Aliás, em domínios norte-americanos, esta realidade restou patente nas eleições de 2000, quando Al Gore foi derrotado por George W. Bush. E, já nesta oportunidade, muitos Estados pretenderam alterar a legislação eleitoral, adotando fatores atenuantes para o sistema *the winner-takes-all*, a exemplo do que se pratica em Nebraska e no Maine, onde se aplica uma fórmula mista a contemplar – para a indicação dos *electors* – os vencedores em cada um dos respectivos distritos. Centenas de projetos de emendas constitucionais e legislativas foram apresentadas. Até porque, nos moldes norte-americanos, cada Estado-membro detém sua própria legislação eleitoral. O modelo original, porém, resta inalterado e inabalável, excluídos os estados de Nebraska e do Maine.

Na Espanha, a seu turno, já se começa a discutir a exigência de regeneração da democracia. Claramente, a proposta busca introduzir mecânicas operatórias da representação política capacitadas a autorizar a interveniê-

cia mais direta e clara dos integrantes da comunidade social na produção das políticas públicas, tais como a adoção da técnica de listas abertas, que assegure aos eleitores possibilidades mais amplas e efetivas de promover a escolha dos detentores do poder político; a limitação dos mandatos dos dirigentes partidários, visando resguardar a democracia intrapartidária; a adoção de um sistema eleitoral que se acomode melhor à expectativa de proporcionalidade, garantindo a presença das minorias na plataforma da tomada das decisões; eleições primárias para a seleção dos candidatos por parte das agremiações políticas; a remodelação da composição das Casas do Parlamento (Senado e Câmara), com vistas a aprimorar a representação das comunidades autônomas. Enfim, reclama-se pela retomada do sistema de negociação e pacto que possam reconduzir a um clima democrático timbrado pela receita da representação-semelhança<sup>1</sup>.

Na Itália, uma lei (Legge 6 maggio 2015, n. 52), editada em maio de 2015, altera de modo drástico o sistema eleitoral adotado para a composição da Câmara dos Deputados, utilizando elementos da vertente das técnicas majoritárias. Aliás, a Câmara Baixa italiana conta com 630 cadeiras parlamentares, sendo 12 reservadas à representação dos cidadãos italianos em países estrangeiros e 618 para os residentes em território italiano. A votação e a distribuição das cadeiras é realizada por região, sendo a Itália um Estado regional. O número de assentos por região é fixado por ato do presidente da República, ao convocar o pleito, proporcionalmente ao número de habitantes, considerando sua evolução. O escrutínio, plurinominal, atende ao sistema de lista partidária, e o eleitor, na cédula, deve votar em dois nomes da lista: um masculino e um feminino. E mais, pode votar em várias listas, tendo espaço próprio na cédula para votar em 10 listas. Para conquistar cadeiras, a lista deve atingir o mínimo de 3% dos votos válidos. E se nenhuma lista alcançar 40%, o processo eleitoral passa para o 2º turno (*ballottaggio*). Em alcançando 40%, a lista conquista ao menos 340 assentos, sendo as cadeiras restantes colocadas em disputa no 2º turno. Neste, porém, só as duas listas (partidos) com maior número de sufrágios podem concorrer. Tais peculiaridades acabam por demonstrar a presença de elementos peculiares aos sistemas majoritários na construção do novo padrão eleitoral acolhido pelo legislador italiano de 2015.

---

1 Sobre o conceito de representação-semelhança, v. Nota n. 11.

O Brasil não se oferece como exceção a esta vocação reformista. O assunto marca presença em todos os períodos – Brasil Colônia; Brasil Império; Brasil Republicano – e, em todas as fases, os temas tocavam de perto o cenário eleitoral. Bem demonstra Cláudio Lembo, em sua cronologia eleitoral<sup>2</sup>, que aqui já se experimentaram técnicas e sistemas eleitorais das mais diferentes, exóticas e inventivas espécies. Além disso, até no período autoritário, não cessou a perspectiva de mudança, com acentuada ingerência no modelo eleitoral. Nesta esteira, não se há de esquecer o conhecido “pacote de abril” que introduziu a fórmula da sublegenda<sup>3</sup> e a figura do jocosamente denominado “senador biônico”, por ser eleito por intermédio de sufrágio indireto, por um colégio eleitoral<sup>4</sup>. Nesta mesma linha, também, tem-se a redução imposta à propaganda por força da Lei Falcão<sup>5</sup>, que praticamente colocou o eleitor/espectador diante de candidatos emudecidos. E, em 1982, a remodelação advinda do espírito reformador inseriu em esfera eleitoral o voto vinculado que conduziu ao “voto camarão”<sup>6</sup>.

---

2 LEMBO, Cláudio. “Cronologia básica do Direito Eleitoral Brasileiro”. In: *O voto nas Américas*. Barueri: CEPES; Manole; Minha Editora, 2008.

3 O sistema de sublegenda foi preconizado pelo Decreto-lei n. 1.541, de 14.04.1977. Inserir-se no “pacote de abril”, composto por medidas legislativas preordenadas a privilegiar os candidatos do grupo detentor do poder político. A técnica enquadrava-se no sistema de lista. Cada partido podia apresentar até três candidatos a prefeito ou a senador na respectiva lista. A lista vencedora seria aquela que apresentasse o maior número de votos, somando-se a votação dos três pretendentes. O vencedor seria o candidato com maior número de votos da lista vencedora.

4 A figura do “senador biônico” foi introduzida pelo Decreto-lei n. 1.543, de 14.04.1977, integrante do “pacote de abril”. Preconizava a eleição de um dos três senadores – por Estado-membro – por um colégio eleitoral constituído pelos membros da respectiva Assembleia Legislativa acrescida de delegados das Câmaras Municipais. Em São Paulo, o citado colégio eleitoral contava com 1.184 delegados.

5 A Lei n. 6.339, de 1º de julho de 1976, denominada “Lei Falcão”, impôs drásticos limites à propaganda eleitoral pela televisão, engrandando as candidaturas. O candidato, sob os efeitos deste texto, somente poderia apresentar a legenda partidária, o currículo e divulgar sua foto. Tudo isto sob a justificativa de assegurar o equilíbrio à disputa, uma homenagem ao cânone isonômico.

6 Com efeito, o processo eleitoral de 1982 obrigou o eleitor a votar para os postos eletivos (em esferas federal e estadual) em candidatos do mesmo partido. Ficava liberado o eleitor que deixasse de votar na presidência, cabeça de chapa. Daí o rótulo de “voto

Em verdade – nos intervalos que se abrem entre processos eleitorais –, este sensível escaninho vem impulsionado pela eterna mobilização direcionada à remodelação das técnicas e dos modelos de escrutínio, na persecução utópica de um sistema eleitoral que venha a assegurar o perfeito alinhamento das expectativas da sociedade aos resultados extraídos das urnas. Ademais, na condição de fatores propulsores deste sentimento que exige a reformulação, comparecem os tradicionais fenômenos advindos do campo da patologia institucional que atingem a representação política, fragilizando-a e provocando um efeito extremamente desgastante, a exemplo de atos de corrupção – quer no patamar governamental, quer no partidário – os golpes de Estado cada vez mais frequentes, as revisões constitucionais que apontam retrocessos, a exemplo do caso da Hungria que, em 1º de janeiro de 2012, apresentou ao mundo uma nova Constituição introduzindo medidas de natureza extremamente autoritárias, a redução da alternância, mediante permissividade de sucessivas reeleições dos chefes do Executivo. Enfim, todo um arsenal de provocações à delicada modelagem democrática<sup>7</sup>.

---

camarão”. Ver a respeito: CAGGIANO, Monica Herman. *Sistemas eleitorais x representação política*. Brasília: Senado Federal, 1987.

- 7 Neste segmento oportuno, o registro de casos de corrupção em atmosferas do denominado “primeiro mundo”, como a Alemanha, que já vivenciou o episódio do chanceler Helmut Kohl, afastado por autorizar pagamentos por parte de empreiteiras a seu partido com vistas a financiar eleições e, mais recentemente, o escândalo financeiro que levou à renúncia do presidente, Christian Wulff, em fevereiro de 2012. O panorama doméstico, brasileiro, a seu turno, ofereceu ao mundo um espetáculo todo especial com o julgamento televisionado do caso conhecido como *Mensalão*, envolvendo o provisionamento ilícito de recursos financeiros, por parte do Partido dos Trabalhadores (PT), para enfrentar as eleições municipais de 2004 e as gerais de 2006. O julgamento, culminando com a penalização de relevantes figuras desta agremiação, processou-se por intermédio da Ação Penal n. 470 em curso perante o Supremo Tribunal Federal (STF). Hoje, no cardápio das apurações visando a prática de atos de improbidade, há a *Operação Lava Jato*, conduzida pela Polícia Federal, sob o acompanhamento do STF, investigação que a cada dia abre um novo e nefasto capítulo na história do Poder em cenário brasileiro. Nesta linha, há que se recordar, ainda, do Golpe de Estado em Honduras, onde o presidente havia convocado plebiscito para a mudança da Constituição e foi deposto, como também em Madagascar, em 2009, governos que acabaram não sendo reconhecidos. Venezuela e Argentina podem adentrar esta lista como bons exemplos de redução da alternância provocada pela introdução da possi-

Convém não ignorar, porém, que a tradição coloca o analista diante de propostas de reforma político-eleitoral, na maioria das vezes, nos momentos que antecedem as eleições, sempre voltadas a privilegiar ou a robustecer a força eleitoral do grupo que detém o poder político. A título ilustrativo, basta rememorar o acima referido “pacote de abril” e, mais recentemente – sob a Constituição cidadã de 05.10.1988 –, a reeleição, introduzida pela EC n. 16/97, que permitiu a recondução do presidente Fernando Henrique Cardoso ao pleito de 1998.

Fato é que, encerrada a apuração de pleito eletivo, no Brasil, inicia-se nova maratona em prol dos projetos de reforma política. Quase um efeito colateral típico do final das consultas eletivas. E isto a título de se perseguir, principalmente, a introdução de inovadoras receitas eleitorais. As propostas emergem em abundância. Uma verdadeira fluorescência de medidas e proposições que pretendem garantir ao eleitor maior consideração em relação ao seu voto, aperfeiçoar a representação, aproximando os representantes dos representados – o corpo eleitoral – e imunizar o processo eleitoral contra as fissuras decorrentes de falhas ou inconsistências do sistema adotado.

Cumprir registrar que deformações ou fissuras resultantes do sistema eleitoral brasileiro<sup>8</sup> foram verificadas, porém, em número bastante reduzido.

---

bilidade de reeleição acrescida da viabilidade de cônjuges serem autorizados a disputar o poder, produzindo o continuísmo, fator inibidor da alternância e impeditivo da aplicação da democracia na sua plenitude. Aliás, no especial escaninho de medidas redutoras da alternância, a América Latina constitui florescente campo de pesquisa. A reeleição, que estreou nos anos 1990, tem sido amplamente explorada, com tendência à expansão, como demonstrou o exemplo colombiano, em que se pretendia que Álvaro Uribe partisse para um terceiro mandato presidencial, medida vedada pela Corte Constitucional colombiana. Nessa mesma linha, o terceiro mandato autorizado para o presidente do Equador e da Bolívia, sendo que em relação à Bolívia foi reformada a Constituição para autorizar um *referendum* sobre “o mandato presidencial sem limites à recondução”. A consulta referendária concretizou-se no dia 21.02.2016, resultando na rejeição da proposta de se viabilizar um quarto mandato presidencial para Evo Morales.

8 No Brasil, a eleição para os postos executivos e para o Senado Federal atende à técnica majoritária (presidente e governadores e prefeitos de Municípios com 200.000 eleitores: majoritário por dois turnos; senadores e prefeitos de Municípios que não alcançam a cifra de 200.000 eleitores: majoritário puro). Para os Legislativos (Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais): proporcional, técnica do quo-

À sua aplicação, por exemplo, são atribuídos os fenômenos PRONA<sup>9</sup> e Tiri-rica<sup>10</sup>. Fenômenos absolutamente isolados. No entanto, foram consideradas verdadeiras ficções eleitorais, escandalizando a sociedade e ressuscitando os reclamos por uma reforma político-eleitoral.

De outra parte, certo é também que a literatura jurídica aponta para uma verdadeira inflação de sistemas e técnicas eleitorais. Todos e cada um deles pretendem se apresentar como o mais simples para captar a vontade política do eleitor e que vai espelhar as expectativas do corpo eleitoral da melhor forma e com maior grau de fidelidade. Todos, sem exceção, porém, acabarão por privilegiar algum segmento do poder ou priorizar uma das facetas da representação política<sup>11</sup>.

## 2. A REFORMA POLÍTICA EM EVOLUÇÃO

### *A formação do mito no Brasil depois de 1988*

No Brasil, sob a égide da atual Constituição (1988), o quadro reformu-  
latório iniciou sua trajetória já nos anos 1990. Resultado das propostas de  
revisão, contudo, obteve efetivação somente o instituto da reeleição, reco-  
nhecido por via constitucional (§ 5º, art. 14º), a introdução da fidelidade  
partidária, produto da resolução do Tribunal Superior Eleitoral (resolução

---

ciente eleitoral (QE), acoplado ao quociente partidário (QP) e a partilha das sobras pelo sistema de Maior Média.

- 9 No episódio vivenciado pelo PRONA (eleições/2002), o partido conquistou 6 cadeiras parlamentares (Câmara Federal), apoiado apenas pela votação obtida por seu líder, Enéas (1.572.292). Os demais eleitos não detêm o menor nível de representatividade. Obtiveram um número de sufrágios absolutamente irrisório (Amauri R. Gasques – 18.409 votos; Irapuan Teixeira – 672 votos; Elimar – 483 votos; Ildeu Araújo – 382 votos; Vanderlei Assis – 275 votos) e muito inferior à média de votos necessária para se eleger, isto é, de aproximadamente 100.000.
- 10 Tiri-rica, diante de sua expressiva votação, em 2010, concorreu para a vitória de outros 4 candidatos do micropartido PR.
- 11 Ver *Sistemas eleitorais x representação política*, de Monica Herman Caggiano. O livro aborda e examina os dois modelos de representação política, pouco explorados na literatura jurídica: a representação-decisão, que conduz a um quadro de permanente antagonismo entre duas forças políticas e a representação-semelhança que privilegia a ideia do pluralismo.

n. 22.610, de 25 de outubro de 2007), e a vedação quanto ao financiamento das campanhas eleitorais pelas empresas (o financiamento empresarial), medida mais recente, inserida no quadro jurídico normativo, a seu turno, por força de decisão judicial (ADIn n. 4.650).

Já na segunda década deste século, encerrado o pleito municipal de 2012, empossados os novos prefeitos e vereadores, a exemplo do que vem sistematicamente ocorrendo, iniciou-se uma nova maratona em prol dos projetos de reforma política, buscando-se, principalmente, introduzir novas receitas eleitorais. Mais uma vez, o ano de 2013 transformou-se em palco de debates e polêmicas discussões em torno do melhor sistema eleitoral. Curiosamente, entre as proposituras examinadas, destacava-se a presença da lista fechada, que os espanhóis querem abolir, a constitucionalização da hipótese de perda de mandato eletivo por infidelidade partidária, solucionada por decisão do Tribunal Superior Eleitoral, em clara produção ativista, a cláusula de desempenho, que o Supremo Tribunal Federal, em dezembro de 2006, rotulou de inconstitucional por não atender o princípio do pluralismo, a federalização de partidos, o fim das coligações, tema tratado por Emenda Constitucional (EC n. 52)<sup>12</sup> que restaurou a autonomia partidária neste específico segmento, mandato de cinco anos para o Poder Executivo e alteração da data da posse, redução do número de suplentes para a candidatura ao Senado, candidatura avulsa etc. Nada disso, todavia, foi acolhido pela nova minirreforma eleitoral, veiculada pela Lei federal n. 12.891, de 11 de dezembro de 2013<sup>13</sup>.

Com o objetivo declarado de reduzir os custos da campanha, a referida minirreforma introduziu um amplo parcelamento para as multas eleitorais (60 parcelas). Mas cuidou, também, de limitar os gastos com alimentação e com veículos no âmbito da campanha eleitoral. Além disso, flexibilizou as regras para o uso da internet e comunicação via rede social, ampliou o ho-

---

12 Ver MORAES, Alexandre (Coord.). "A Emergência do Poder Judiciário como contraponto ao bloco monicolor Legislativo/Executivo: o exame do quadro brasileiro, tendo por base a reforma política realizada quase por inteiro pelos tribunais superiores" (capítulo em obra coletiva). In: *Os 20 Anos da Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2009.

13 A lei não se aplicou às eleições de 2014, entendendo o Supremo Tribunal Federal que não atendia ao princípio da anualidade e anterioridade, estabelecido por força do disposto no art. 16 da Constituição Federal.

rário dos comícios até a madrugada do dia eleitoral e viabilizou a prisão por “boca de urna”. Reduziu, todavia, sensivelmente, o horário gratuito de antena para os denominados partidos *nanicos*.

Na realidade, pouco avançou na perspectiva de renovar e aprimorar o processo eleitoral, com vistas a assegurar à cidadania um processo de participação por via do voto que lhe garanta uma interveniência mais efetiva no polo da tomada de decisões. Nenhum benefício ou aprimoramento esta minirreforma aduziu à ideia de democracia que entre nós é praticada.

A verdade é que às efetivas reformas político-eleitorais, consubstanciadas na introdução da reeleição e da fidelidade partidária, acima referidas, pode-se alinhar a edição da denominada Lei Ficha Limpa, Lei complementar federal n. 135, de 4 de junho de 2010, texto que não integrava nenhuma das propostas de reforma. Oriundo de iniciativa popular, o diploma foi aplicado às eleições municipais de 2012, criando neste cenário um ambiente intimidativo e, perseguindo o seu objetivo, afastou com rigor candidaturas que pudessem macular os resultados das urnas. Estes devem ser timbrados por assepsia, lisura e probidade. Sendo assim, a drasticidade da norma da Lei Ficha Limpa se apresentou como um instrumento eficaz à inviabilização de candidaturas que possam comprometer a exteriorização da vontade político-eleitoral do cidadão eleitor, expressa por intermédio do voto<sup>14</sup>.

A Lei Complementar federal n. 135/2010 incidiu também sobre o processo eleitoral de 2014 – eleições gerais –, afastando das urnas um significativo número de candidaturas consideradas não alinhadas às exigências da moral e da probidade públicas. Esta lei reservou para a plataforma jurisprudencial, ainda, uma série significativa de casos emblemáticos e, na sua respectiva prática, verificou-se um posicionamento severo por parte do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, bem como uma postura de flexibilização interpretativa por parte do Tribunal Superior Eleitoral. O estudo quanto aos reflexos do Diploma no quadro de candidatos/2014 pode ser examinado no

---

14 Ver CAGGIANO, Monica Herman (Coord.). *Ficha limpa: impacto nos tribunais: tensões e confrontos*. São Paulo: Thomson Reuters; Ed. Revista dos Tribunais, 2014. O trabalho reflete o resultado de pesquisa científica concretizada por alunos de pós-graduação da Faculdade de Direito da USP, com a parceria da Escola Judiciária Eleitoral, buscando identificar os instrumentos e as hipóteses legais que contribuíram para afastar ou inviabilizar candidaturas inidôneas.

trabalho produzido por Marco Antonio Vargas e Ana Paula Foliaro, publicado no *Caderno de Pós-Graduação/Direito/USP*, n. 34.

Em 2015, no entanto, foram reabertos os debates acerca da reforma política, um tema que – já assinalado – retorna com potencial acrescido ao final de cada pleito eletivo.

A nova agenda das proposições de remodelação inseriu pautas sofisticadas, incluindo ao lado de clássicas tentativas de reorientação do sistema eleitoral – voto distrital, fim das coligações, cláusula de barreira ou desempenho, voto facultativo, flexibilização da fidelidade partidária – propostas alternativas visando mudança na fórmula de composição e nomeação dos ministros do Supremo Tribunal Federal, nova consulta acerca da instalação do sistema parlamentar de governo, unificação dos processos eleitorais, a possibilidade de candidaturas avulsas/independentes, alteração do período de mandato dos deputados e senadores, alteração do período de legislatura etc.

A Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015, trouxe uma nova minirreforma, contudo, mais uma vez, tratou de acertar por via legislativa dificuldades enfrentadas por partidos e personalidades políticas e também de erigir à sede legal a figura da infidelidade partidária, viabilizando a decretação da perda do mandato ao parlamentar que abandonar a agremiação sob cuja legenda foi eleito, reduziu pela metade o prazo de filiação partidária imposto para fins de candidatura e, buscando reduzir o custo das campanhas, promoveu um corte cirúrgico no tocante à duração do período da campanha.

Nessa linha, vale lembrar que o novo texto – alterando a Lei n. 9.504/97 (Lei das eleições), a Lei n. 9.096/95 (Lei dos partidos políticos) e a Lei n. 4.737/65 (Código Eleitoral), garantiu *status* legislativo à infidelidade partidária, incorporando no documento a resolução produzida pela Justiça Eleitoral em 2007. Abriu, todavia, a esperada “janela”, incluindo um parágrafo único ao art. 22-A, sendo ambas as inserções da Lei n. 13.165/2015, possibilitando, em determinados períodos e condições, a transferência de partido. De outra parte, criou condições para aduzir dificuldades à criação de novos partidos, a exemplo da nova redação dada ao art. 7º da lei partidária (Lei n. 9.096/95). E, surpreendentemente, em 19 de abril de 2016, foi publicada a Emenda Constitucional n. 91, promulgada um dia antes, que

tratou do mesmo tema: a janela para o *crossing the floor*<sup>15</sup>. Ofereceu, contudo, tratamento diferente. Nos moldes do telegráfico diploma constitucional – um único preceito – permite-se ao “detentor de mandato eletivo desligar-se do partido pelo qual foi eleito nos trinta dias seguintes à promulgação desta Emenda Constitucional, sem prejuízo do mandato, não sendo esta desfiliação considerada para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão”. Ora, neste formato, o parlamentar poderá mudar de partido em período alongado (de 19.02.2016 a 19.03.2016). Porém, sem o acompanhamento do tempo de antena e dos recursos financeiros públicos, a exemplo da possibilidade que se abre na transferência de agremiação com fundamento no preceito do art. 22-A da minirreforma de 2015<sup>16</sup> (Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015).

No tocante ao financiamento de campanhas, apesar das impositivas e severas medidas de controle introduzidas sobre o segmento da arrecadação e dos dispêndios de recursos financeiros, esta lei admitiu o financiamento empresarial e as doações ocultas<sup>17</sup>. Assim, no que concerne ao financiamento empresarial, o texto sofreu o veto presidencial, visto que o Supremo Tribunal Federal já tinha se pronunciado sobre sua inconstitucionalidade (ADIn n. 4.650). E, em relação às doações ocultas, previstas no art. 28, § 12 da Lei Eleitoral, com a adição realizada pela minirreforma (Lei n. 13.165/2015), o Excelso Pretório, em sessão de 12.11.2015, suspendeu a aplicação da expressão “sem individualização dos doadores”, por ser entendido como afrontoso à Constituição.

Por fim, contemplou os candidatos eleitos (e respectivos partidos), apesar de suas candidaturas impugnadas e de terem sido afastados posteriormente dos postos eletivos conquistados, com a liberação quanto a arcar com a indenização por terem suscitado a necessidade de novas eleições como

---

15 Sobre a matéria, ver CAGGIANO, Monica Herman. “A Fenomenologia dos trãnsfugas no cenário político eleitoral brasileiro”. In: *O Voto nas Américas*. Barueri: CEPES; Manole, 2008.

16 Sobre o tema, ver CAGGIANO, Monica Herman. “Foi dada a largada”. Disponível em: [www.CEPES.org.br](http://www.CEPES.org.br). Acessado em: out. 2016.

17 Sob o rótulo de “doações ocultas”, viria a ser concebida uma tática que lesa a transparência necessária nos domínios democráticos. O eleitor não restaria ciente da origem dos recursos que servem de suporte à campanha do seu candidato e a que interesses ele teria de atender ao longo do mandato, se vencedor no pleito.

era a pretensão da AGU<sup>18</sup>. Basta ver, neste sentido, o dispositivo do § 4º, acrescido ao art. 224 do Código Eleitoral.

Enfim, não nos parece que haja a minirreforma da Lei n. 13.165/2015 operado uma real revisão do processo eleitoral. Em particular, no que toca ao sistema eleitoral acolhido, manteve o tradicional, que repousa sobre os Quocientes Eleitoral e Partidário. Impôs somente que para a vitória o candidato deva alcançar um número de votos igual ou superior a 10% do QE, na perspectiva de afastar a ocorrência de fenômenos como os do PRONA.

Os temas de maior relevância foram postergados para uma nova oportunidade. Uma renovada discussão acerca de reforma política, assunto que certamente será retomado ao final das eleições municipais de 2016, deve ser evidenciada, porque a cidadania está diante de um mito em pleno processo de construção.

### 3. REFORMA POLÍTICA

#### *O mito sob a ótica da Academia*

A reforma política constitui e tem se apresentado como tema recorrente a demandar a atenção da classe política, dos juristas que, invariavelmente, se envolvem na defesa ou na linha crítica de um ou outro de seus inúmeros e variados itens, dos cientistas políticos, sociólogos, filósofos, enfim, da própria imprensa e da mídia. A cada encerramento de consulta eletiva, proliferam os debates e as discussões acerca de um elenco inflacionário de propostas. Algumas do velho repertório, outras novas extraídas da engenhosa imaginação de seus criadores.

Diante deste quadro, decidiu o grupo de pesquisadores se debruçar e examinar cientificamente e com profundidade as proposições que resultavam em debates mais acalorados, identificando o respectivo conteúdo, os objetivos específicos, os seus efeitos, as vantagens e as desvantagens quanto à sua adoção. Enfim, as experiências passadas e as expectativas quanto ao futuro.

---

18 A AGU – Advocacia Geral da União – assinou, em 2012, um acordo de cooperação técnica com o TSE e iniciou uma série de cobranças, a título de indenização, do valor do custo de novas eleições nas hipóteses em que estas são necessárias pela cassação do mandato do prefeito eleito, apesar de impugnada sua candidatura.

O Grupo de Pesquisa, oficialmente registrado junto ao CNPq, dedicou intenso esforço e prolongadas reuniões de trabalho à análise das propostas em processo de tramitação legislativa, sem, contudo, tomar partido. Não há na obra qualquer pretensão de amparar um ou outro dos projetos reformulatórios, apenas o exame investigativo.

Convém anotar também a constituição heterogênea do corpo de pesquisadores, formado por alunos dos cursos de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, por doutores, docentes das já mencionadas universidades e pesquisadores integrantes do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Todos, sob a firme, incentivadora e estimulante coordenação do prof. Cláudio Lembo.

Com a esperança de que o estudo possa vir a servir de base às futuras discussões acerca de medidas de reorientação legislativa em matéria político-eleitoral, permito-me, a este passo, cumprimentar e apresentar um especial agradecimento a todos os que se esforçaram para tornar o projeto de pesquisa uma realidade.

## Capítulo 2

# Financiamento de Campanhas Eleitorais e dos Partidos Políticos

*Alberto Luiz Rollo*

*Raphael José de Oliveira Silva*

*Renato Ribeiro de Almeida*

### 1. INTRODUÇÃO

O tema do financiamento de campanhas eleitorais frequenta constantemente a agenda política e jurídica, tanto no Brasil como em outros países. Em dezembro de 2014, o OECD Forum on Financing Democracy and Averting Policy Capture, realizado em Paris, iniciou seus trabalhos com a reflexão “*la démocratie n’a pas de prix mais a un coût*” (a democracia não tem preço, mas tem um custo). Segundo o OEDC, essa frase identifica uma realidade sobre as modernas democracias nos países capitalistas: o capital influencia os rumos da política e permite sua captura por interesses privados. A consequência desse processo é a escolha equivocada de representantes, o que faz com que eles atuem de forma a não perseguirem obstinadamente a consecução dos interesses públicos<sup>1</sup>.

---

1 OECD Forum on Financing Democracy and Averting Policy Capture – Agenda. Paris, França, 3 e 4 de dezembro de 2014. “*Money in politics is a double edged sword. Indeed, a French expression ‘la démocratie n’a pas de prix mais a un coût’ (democracy has no price, but has a cost) summarizes the essence of the interaction between politics and money. It is a necessary component of the democratic processes, enabling representation and facilitating democratic competition. While money is a channel of political participation, if the financing of political parties and election campaigns is not adequately regulated, money may also be means for undue influence and policy capture by narrow private*

Ao reconhecer como impossível a realização de campanhas eleitorais sem recursos financeiros, considerando que os gastos são inevitáveis para a concretização da efetiva difusão da candidatura, especialmente em um cenário internacional de crise de representatividade, é necessário refletir sobre a conflituosa e indissociável relação entre dinheiro e política.

No Brasil, a questão do financiamento das campanhas eleitorais e dos partidos políticos sempre recebeu atenção. Ao analisar as eleições ocorridas após a redemocratização, especialmente por meio da Constituição Federal de 1998, pode-se constatar que as regras para a arrecadação dos recursos de campanha, as formas e possibilidades de gastos, o controle e a prestação de contas, sempre foram alteradas, na busca de um sistema mais transparente e que permita fiscalização. Entretanto, a despeito da certeza de que na democracia deve prevalecer a isonomia, a igualdade, é evidente que o sistema político brasileiro, como um todo, continua a sofrer interferência do poder econômico de forma danosa ao longo dos tempos.

## 2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A história política brasileira, desde o período colonial, apresenta o uso do fator econômico, da condição socioeconômica, da riqueza, como requisito para o exercício da cidadania. O Brasil experimentou a formação primitiva de organizações políticas desde então, especialmente por meio das Câmaras Municipais, estruturas políticas remotas e compostas pelas oligarquias locais<sup>2</sup>. Essa era a democracia da época, em verdade, uma aristocracia.

---

*interests. The consequence may be the adoption of the wrong policies or policies that go against the public interest.*"

- 2 FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 64-5. As Câmaras Municipais eram órgãos de caráter oligárquico compostas por membros "natos" (não eleitos) e por representantes eleitos dentre os chamados "homens bons", proprietários residentes na cidade, exceto os considerados à época "impuros" devido à cor da pele (negros e mulatos) ou à religião (cristãos-novos). Essas organizações tratavam de vários assuntos, como a nomeação de juízes, o julgamento de pequenos furtos e injúrias verbais, e decidiam questões locais. Correspondem a um precedente remoto da construção da vida política e eleitoral brasileira que, devido a seu profundo enraizamento na sociedade, foi o único órgão que sobreviveu por

Foi a época do chamado voto censitário, que utilizava, por exemplo, o poder econômico do cidadão, como requisito para inscrever-se como eleitor.

Nessa fase, havia a exclusão de uma parcela significativa da sociedade no processo político, calcada única e exclusivamente na questão econômica. Daí pode-se afirmar que há muito tempo o poder econômico influencia o processo político partidário eleitoral no Brasil.

Ao longo de décadas, o voto censitário passou a ser progressivamente criticado e abolido, assim como as limitações impostas aos analfabetos. Quanto às mulheres, somente na década de 1930 lhes foi conferido o direito de sufrágio e a faculdade de pleitearem cargos públicos por meio de suas próprias candidaturas (gozo de capacidade eleitoral passiva).

Na etapa da redemocratização e da elaboração da chamada Constituição Cidadã, a sociedade aceitou o financiamento misto das campanhas eleitorais e partidárias, com doações de pessoas físicas e jurídicas, além do financiamento público, com os repasses do fundo partidário e a utilização do horário eleitoral gratuito, tanto no rádio, como na televisão, com descontos proporcionais de tributos em prol das emissoras, dos valores devidos.

Ocorre que, em algum momento, a participação do poder econômico nas eleições começou a despertar outros tipos de interesses. Não só o retorno da democracia era importante. A reconquista do poder soberano, pelo cidadão, não era mais suficiente. A participação do poderio econômico no processo político partidário poderia abrir novos horizontes, novas formas de negociação de interesses, o famoso “toma lá, dá cá”.

O dono do capital praticava um verdadeiro investimento no processo eleitoral, esperando em troca benesses, contratos, facilidades em licitações, deixando o ambiente político absolutamente contaminado. Alguns até disseram que não se tratava de doação, e sim de empréstimo, já que o credor cobrava do devedor, posteriormente, na forma de vantagens.

Investia-se na eleição com o objetivo de cooptar o eleito para propósitos escusos. Nessas circunstâncias, o doador poderia interferir muito mais no processo de tomada de decisões, no âmbito político, do que o próprio eleitor.

---

inteiro e até se reforçou após a Independência. ALMEIDA, Renato Ribeiro de. “Interesses partidários, personalismo, fisiologia e direito parlamentar”. In: *Revista Científica Virtual da Escola Superior de Advocacia da OAB-SP*. São Paulo, v. único, p. 57.

Mais uma vez o legislador, entendendo que havia este tipo de possibilidade, mas, ao mesmo tempo, não abrindo mão do ingresso de recursos nas campanhas e nos partidos, buscou mudanças, sempre alegando que elas objetivavam a transparência e o aperfeiçoamento do sistema.

Por mais incrível que possa parecer, houve momentos na aplicação da lei eleitoral em que as contas eram prestadas reciprocamente, isto é, os candidatos e os partidos políticos, por meio de seus comitês, fiscalizavam-se uns aos outros. Na prática, com a possibilidade de existir alguma situação mais difícil de ser explicada nas arrecadações, nos gastos e na posterior prestação de contas, os partidos acabavam por darem-se mútua quitação – uns sem sequer verem a contabilidade e os elementos dos outros. Uma verdadeira representação.

Na busca por melhorias, inevitavelmente passou-se pela discussão de adotar outras fórmulas, como o financiamento público exclusivo, o financiamento misto com limites maiores, o financiamento misto com limites menores, o financiamento privado apenas de pessoas físicas etc.

### 3. A ALTERNATIVA DO FINANCIAMENTO PÚBLICO

À luz de todo esse referencial histórico, passa-se à identificação das principais vantagens e desvantagens do financiamento público.

O financiamento puramente privado sofre críticas, especialmente por ser visto como um mecanismo de troca que estimula acordos pré-eleitorais a serem executados durante o exercício dos mandatos<sup>3</sup>.

---

3 Este tema foi profundamente discutido nos Estados Unidos da América, conforme se depreende da lição de Lillian R. BeVier: *“The first purpose advanced in support of the FECA contribution and expenditure limitations was preventing political corruption. Campaign contributions can be the effective equivalent of bribery and thus be considered corrupt when they are given not as a signal of support ‘but in the expectation of influencing or changing [candidates] positions on specific issues. When this is the case, they harm the political process because they distort the motivations of public decision-makers in determinate and improper ways. To extent that large contributions are given to secure political quid pro quos from current and potential office holders, the integrity of our system of representative democracy is undermined”* (BEVIER, Lillian R. “Money and Politics: A Perspective on the First Amendment Finance Reform”. In: *The Constitution and*

Por sua vez, as discussões no Brasil sobre os aspectos desfavoráveis do financiamento público passam, via de regra, pelo questionamento se esse modelo garante o fim da arrecadação de fonte ilegal ou doação em paralelo à contabilidade do partido e da campanha eleitoral.

Neste exato contexto, surgem prognósticos sobre a adoção de um regime público de financiamento das campanhas eleitorais. A lição do ex-ministro do TSE Fernando Neves da Silva destaca que, se adotado o sistema público de financiamento da política, quase certamente ocorrerão doações privadas em paralelo<sup>4</sup>. Bruno Wilhelm Speck amplia a discussão ao apontar que o financiamento público cria um monopólio estatal, sobrecarrega a Justiça Eleitoral e não elimina o financiamento oculto para partidos. Quanto ao “caixa dois”, o autor conclui:

Nada mudará neste sentido, apesar da insistência de muitos em atrelar o projeto de reforma política à questão. Adicionalmente, há de se temer que outras portas serão abertas, uma vez que, com o peso que terão os recursos públicos como fonte única de financiamento, a questão da fiscalização – que inclui a possibilidade de suspensão dos recursos por decisão da Justiça Eleitoral – se tornará ainda mais sujeita a pressões políticas e de outras espécies<sup>5</sup>.

Com isso, não se pode perder de perspectiva que há uma tensão que permeia os prognósticos da adoção do regime público de financiamento da política. Vantagens tendentes a diminuir a ocorrência de corrupção<sup>6</sup> (entre

---

*Campaign Finance Reform: An Anthology*. North Carolina: Carolina Academic Press, 1985, p. 81).

4 Cf. SILVA, Fernando Neves da. Financiamento de campanha política e corrupção eleitoral, p. 37. Apud: REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel. Financiamento da política no Brasil, p. 114. Disponível em: [http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde28092010113713/publico/Daniel\\_G\\_Falcao\\_P\\_Reis\\_Financiamento\\_da\\_politica\\_no\\_Brasil.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde28092010113713/publico/Daniel_G_Falcao_P_Reis_Financiamento_da_politica_no_Brasil.pdf) (10/07/2014).

5 Cf. SPECK, Bruno Wilhelm. “Cinco teses sobre o financiamento da competição política e a proposta da respectiva reforma”. In: *Revista Jurídica Consules*, ano VIII, n. 179, jun. 2004, p. 36-7.

6 Em razão dos limites deste estudo, o tema da corrupção política será alinhado com a lição de Daniel Zovatto, que identifica diversas manifestações do fenômeno da corrupção no campo do financiamento político ligado ao poder econômico: “A re-

elas, a diminuição de capital privado ligando interesses de doadores às atividades dos donatários) estão em constante paradoxo com o potencial aumento de corrupção decorrente da implantação dessa forma de financiamento.

Vale destacar que os escândalos de corrupção não têm apenas dimensão negativa. Eles alimentam, de forma óbvia, a própria discussão sobre as vantagens e desvantagens das formas de financiamento, servindo como força propulsora no contexto de reformas legislativas. Conforme sugere Daniel Zovatto, caso os escândalos de corrupção sejam devidamente aproveitados, podem constituir-se na “parteira das reformas”<sup>7</sup>.

### 3.1. Vantagens do financiamento público exclusivo

Há uma ideia subjacente à implementação do financiamento público. A de que o modelo de financiamento público garante nível adequado de recursos para a competição eleitoral e faz com que os partidos, a partir de oportunidades equitativas, tenham opções reais de disputarem posições de governo e espaços de representação parlamentar.

Conforme preleciona Hervé Trnka:

A ajuda pública aos partidos políticos constitui, evidentemente, o aspecto novo da regulamentação das relações do dinheiro e da política. Ela possui um certo número de objetivos e deve responder a um certo número de imperativos. Os objetivos são a independência e a liberdade dos partidos que, em face

---

cepção de contribuições que infringem as regulamentações existentes; o uso para fins partidários ou eleitorais de dinheiro derivado de atividades corruptas; suborno antecipado: a aceitação de dinheiro de pessoas ou empresas em troca de promessas ou favores ilícitos em caso de ascensão a postos públicos; suborno: pagamentos a fornecedores por parte de fornecedores do Estado em retribuição por favores recebidos; a aceitação de contribuições de fontes questionáveis; participação e favorecimento de negócios ilícitos (tóxicos, armas, jogo, prostituição etc.); utilização de dinheiro com fins proibidos, como, por exemplo, a ‘compra de votos.’” (ZOVATTO, Daniel. “Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada”. In: *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, Campinas, outubro de 2005, p. 289).

7 Cf. Op. cit., p. 291.

das necessidades financeiras, não devem se submeter a uma dependência para fazer cessar a falta de meios<sup>8</sup>.

Além da equidade na competição entre partidos, há reflexos na seara intrapartidária. Segundo Marcelo Passamani Machado, os partidos políticos podem se beneficiar das virtudes do financiamento público:

[...] se todos os recursos disponíveis para as campanhas são destinados aos partidos e se são estes que controlam o dispêndio desses recursos, o espaço para o personalismo político fica reduzido. Candidatos que dependem inteiramente dos partidos para obter verbas para suas campanhas não poderiam se dar ao luxo de ignorar as diretrizes partidárias e utilizar as agremiações como meros veículos para seus projetos pessoais de poder<sup>9</sup>.

A garantia de igualdade aparece como uma característica potencial do financiamento público, destacada por Monica Herman S. Caggiano em sua festejada obra *Finanças Partidárias* (de 1980). A constitucionalista afirmara, naquele contexto, que o modelo público representava uma “solução viável a garantir a igualdade de oportunidade entre partidos e candidatos, bem como a independência da organização partidária que, assim, afastada dos interesses de grupos e da ingerência corrosiva de elementos abastados que procuram influir na tomada da decisão política através de ação infiltrada, concorrerá, definitivamente, para o aprimoramento do modelo democrático.”<sup>10</sup>

---

8 TRNKA, Hervé. “Droit comparé du financement des partis politiques, des campagnes électorales et de la transparence des patrimoines des hommes politiques”. In: *Campagnes électorales principe d’égalité et transparence financière*. Paris: *Economica*, 1989. Apud: CASSEB, Paulo Adib. “Vantagens e Desvantagens do Financiamento Público de Campanhas Eleitorais”. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito Eleitoral em Debate. Estudos em homenagem a Cláudio Lembo*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 177.

9 PASSAMANI, Marcelo. “O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política”. In: CAGGIANO, Monica Herman S.; LEMBO, Cláudio (coords.). *O voto nas Américas*. Barueri: Manole 2008, p. 203.

10 CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Finanças Partidárias*. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 1983, p. 133.

A mencionada ingerência é alvo de grande preocupação daqueles que se debruçam sobre o estudo do financiamento da política. A instituição do financiamento exclusivamente público faria com que os candidatos e partidos não se preocupassem em obter doações para custear campanhas eleitorais.

Menos inclinados a conceder benesses em troca de dinheiro, eles estariam mais conectados com o interesse público. Obstaculizar-se-ia, assim, o ciclo vicioso em que certos grupos, em troca de suas contribuições, buscam obter legislação e programas governamentais (obras, concessões de serviços públicos, por exemplo) favoráveis às suas aspirações.

O objetivo do financiamento público é conjurar, até onde for possível, os riscos palpáveis, o que significa que, para a competição democrática, os partidos podem ser prisioneiros de grandes agentes do mercado ou, inclusive, de grupos de interesse que operam à margem da legalidade<sup>11</sup>.

Sustenta-se que o financiamento público diminui desigualdades materiais nas campanhas – além dos próprios gastos –, favorecendo a busca pela vitória com base no convencimento do eleitorado por meio de propostas e programa partidários, e não em decorrência de uma campanha rica e volumosa, por ter o candidato auferido um montante elevado de donativos privados<sup>12</sup>.

Além disso, a literatura especializada aposta na redução dos efeitos da utilização de sofisticadas técnicas de marketing político, o que robusteceria o debate ideológico e programático. Eis a afirmação: menos dinheiro significaria mais seriedade no debate político<sup>13</sup>.

Outra virtude é o controle do fluxo financeiro no processo eleitoral: é maior a transparência que o financiamento público confere à arrecadação e aos dispêndios. Em razão da existência de uma única fonte, ter-se-ia maior

---

11 ZOVATTO, Daniel. “Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada”. In: *Opinião Pública*, vol. 11, n. 2, Campinas, outubro de 2005, p. 299.

12 CASSEB, Paulo Adib. “Vantagens e Desvantagens do Financiamento Público de Campanhas Eleitorais”. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito Eleitoral em Debate. Estudos em homenagem a Cláudio Lembo*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 177-8.

13 Cf. PASSAMANI, Marcelo. “O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para um reforma política”. In: CAGGIANO, Monica Herman S.; LEMBO, Cláudio (coords.). *O voto nas Américas*. Barueri: Manole 2008, p. 203.

facilidade no controle. Isso porque, num ambiente onde há uma fonte (o Estado) e um destinatário de recursos (os partidos), seria possível saber perfeitamente quem doou, quem recebeu, quanto foi doado e gasto<sup>14</sup>.

Confia-se no financiamento público a possibilidade de afastar uma desvantagem do financiamento privado, considerado antidemocrático e desigual na medida em que favorece os candidatos com melhores relações com as classes sociais mais abastadas, capazes das contribuições mais generosas<sup>15</sup>. Aliás, merece destaque o alinhamento do financiamento público com as críticas que são direcionadas à participação das pessoas jurídicas no financiamento da política.

O raciocínio é o seguinte: os partidos que não recebem doações de empresas, deixam de fazer frente aos partidos mais bem relacionados com este grupo, prejudicando a competitividade das eleições. Num ambiente de financiamento privado desequilibrado, os partidos próximos dessa categoria de doadores contam com decisiva vantagem, propiciada pelo poder econômico<sup>16</sup>.

---

14 Cf. PASSAMANI, Marcelo. Op. cit., p. 203-4.

15 Enfrentando esse problema na realidade norte-americana, Donnelly, Fine e Miller escrevem: *“Though Americans accept the legitimacy of the economic inequality that enables the rich to buy fancier cars and more homes, they do not generally accept the current role of private money in our political system because they do not think that the rich are entitled to greater political representation. But the current system establishes precisely that entitlement: it effectively allocates political power according to economic status, and treats participation in the political system just as it treats participation in the marketplace. This is unfair, and the central problem with all the reform proposals we have considered thus far is that they do not do enough to correct this unfairness.”* (Donnelly, David; Fine, Janice; e Miller, Ellen S. “Going Public”. In: *Money and politics: financing our elections democratically*. DONNELLY, David; FINE, Janice e MILLER, Ellen S. (orgs.). Boston: Beacon Press, 1999, p. 19-20).

16 Conforme pontua Marcelo Passamani: “Nosso sistema de financiamento de campanhas é apontado como antidemocrático e conservador na medida em que privilegia os partidos pertencentes a uma determinada faixa do espectro ideológico, ou seja, aqueles com maiores vínculos com as grandes empresas, que são, como visto anteriormente, a maior fonte de recursos privados. Assim, ao mesmo tempo em que as campanhas de algumas agremiações utilizam fartos recursos, os partidos que, por uma questão ideológica, não mantêm fortes vínculos com o empresariado enfrentam sérias dificuldades para a divulgação de seus candidatos. (PASSAMANI, Marcelo. “O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para um reforma política”. In: CAGGIANO, Moni-

Por essas razões, os defensores do financiamento público argumentam que este modelo atenderia ao princípio inserido no art. 14, § 9º, da Constituição da República, robustecendo, ao cabo de tudo, a legitimidade das eleições diante da influência do poder econômico.

### 3.2. Desvantagens do financiamento público exclusivo

Os críticos ao financiamento público defendem que propostas que visem excluir o financiamento privado custam a aceitar que o dinheiro é indispensável para fazer circular as informações ao corpo eleitoral<sup>17</sup>. Além disso, desloca para o segundo plano o debate a respeito de alternativas de regulamentação dos financiamentos, como a promoção de um financiamento menos concentrado em poucos doadores (por exemplo, a limitação do nominal de doação ou proibição das doações de pessoas jurídicas e estabelecimento de limites para as doações de pessoas físicas, entre outros).

Uma das principais desvantagens alinhavadas pela doutrina em relação ao financiamento público é pautada na afirmação de que privilegia as decisões das cúpulas dos partidos. Ora, se os recursos públicos são destinados ao partido – e se em muitos casos é a cúpula do partido que decide como

---

ca Herman S.; LEMBO, Cláudio (coords.). *O voto nas Américas*. Barueri: Manole 2008, p. 197).

17 Ackerman e Ayres discorrem sobre a importância das doações privadas na formação da cultura cívica norte-americana: “(...) *Imagine next that you get a little more involved in the personalities and issues of the campaign – to the point that you want to do more than simply defend your favored cause and candidate in casual conversation and vote for him on election day. What more could you do? Go to a meeting, knock on some doors, write a letter to the editor, get on the Internet, and lot of other things – like giving \$100 to your side of the ongoing political debate. It is through activities like this that the culture of active citizenship reproduces itself. Without some people staying in active gear all the time, and lots of people moving into gear some of the time, our civic culture will gradually disintegrate. We do not wish to exaggerate the role of the \$100 contribution in sustaining this culture. It is simply one of many ways Americans show that they care about the fate of the country, and thereby encourage others to engage in the enterprise of active citizenship. But it is one way, and one not to be despised. Indeed, political gift-giving has become an increasingly important way in which Americans manifest their civic concern.*” (ACKERMAN, Bruce & AYRES, Ian. *Voting with dollars: a new paradigm for campaign finance*. New Haven: Yale University Press: 2002, p. 33-4).

serão gastos esses recursos –, é perfeitamente possível que candidatos com melhores relações com as lideranças partidárias recebam mais dinheiro que os candidatos com menor trânsito, aumentando as chances de êxito daqueles em relação a estes<sup>18</sup>. Representa um poderoso instrumento para a perpetuação do poder das elites partidárias, pois.

Os críticos do financiamento público também o acusam de tornar os partidos políticos excessivamente dependentes do Estado. Essa dependência, além de suas próprias consequências deletérias no tocante à livre expressão e renovação de ideias, traria também alguns efeitos colaterais.

O primeiro deles seria a maior burocratização das estruturas partidárias, um caminho que sempre abre novas possibilidades de corrupção; o segundo, a acomodação dos partidos políticos ao *status quo*, num processo de distanciamento de suas bases e das reivindicações populares<sup>19</sup>. Afinal, como o Estado passaria a ser a única fonte de recursos, o aumento do número de filiados deixaria de ser uma preocupação para as agremiações.

A propósito, vem a calhar o argumento exposto por Márcio Rabat:

O corte total das relações de financiamento entre a base social e os representantes políticos tem implicações profundas sobre a concepção do que seja a representação política. Em princípio, os representantes não agem em uma esfera e os

---

18 Cf. PASSAMANI, Marcelo. “O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política”. In: CAGGIANO, Monica Herman S.; LEMBO, Cláudio (coords.). *O voto nas Américas*. Barueri: Manole 2008, p. 204-5.

19 A respeito desta perspectiva, valemo-nos da síntese elaborada por Daniel Zovatto: “Risco existente em sustentar o sistema de financiamento com grandes contribuições públicas, da estatização, burocratização e ossificação dos partidos (isto é, sua dependência econômica crônica dos recursos estatais e a consequente perda de contato com a sociedade), o que repercute em uma diminuição de sua liberdade, em sua acomodação ao *status quo* e em seu distanciamento da cambiante realidade social (DEL CASTILLO; ZOVATTO, 1998, p. 64-77). Outro tipo de risco que pode ser causado por um financiamento estatal excessivo é que a dependência quase exclusiva dos fundos públicos provoque o distanciamento do aparato central do partido de suas bases e reduza sua necessidade de aumentar o volume de filiação partidária (GIDLUND, 1991). (ZOVATTO, Daniel. “Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada”. In: *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, Campinas, outubro de 2005, p. 300).

representados em outra, totalmente autônoma; pelo contrário, deve haver uma imbricação profunda entre eles<sup>20</sup>.

Um ataque frequentemente dirigido ao financiamento público é o deslocamento dos escassos recursos estatais, tendo em vista que países que vivem problemas econômicos enfrentam necessidades emergenciais de aplicação da verba pública nos setores sociais, não havendo receita suficiente para destinar mais parcelas do orçamento público às campanhas partidárias<sup>21</sup>.

Uma terceira desvantagem consiste na violação de direitos fundamentais que asseguram a liberdade política, especialmente a violação da liberdade de expressão política individual.

Não se quer, com isso, levar a defesa da liberdade de expressão ao extremo de subestimar o poder de grandes financiadores das campanhas na condução da atividade política dos candidatos eleitos. Impõe-se, porém, lembrar que nem sempre as doações são feitas na expectativa de uma contraprestação (equivalentes à moeda de troca para benefícios pessoais posteriores), sob pena de a sociedade ficar sob suspeita, com sérios prejuízos para indivíduos que financiam campanhas eleitorais.

Inúmeros motivos estão desconectados da futura obtenção de vantagens pecuniárias. A fim de desmistificar a imbricação entre doações e benefícios pessoais, valiosas são as lições de Herbert E. Alexander, pautadas na realidade norte-americana:

[...] nenhuma finalidade ou objetivo explica a razão pela qual as pessoas doam dinheiro para as campanhas políticas. Muitos doadores têm razões variadas para realizarem contribuições [...]. Muitas pessoas doam dinheiro para campanhas políticas simplesmente porque lhes pedem para fazer uma contribuição [...]. Outros indivíduos contribuem para campanhas devido a um senso de dever

---

20 RABAT, Márcio Nuno. “O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e a proposta de financiamento público exclusivo”. In: *Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa*: 2011, p. 22.

21 Cf. CASSEB, Paulo Adib. Op. cit., p. 183. E continua o autor, na linha crítica ao financiamento público: “O financiamento público das campanhas provoca enriquecimento indevido de particulares (de todos os que prestam serviços na preparação da propaganda nas campanhas) com dinheiro público”. (Ib. Idem, p. 184).

cívico ou porque simpatizam com um determinado candidato ou causa que ele esteja defendendo [...]. Alguns contribuem por razões de ego e autoestima; para ser convidado para um jantar na Casa Branca; estar no palanque durante um discurso; poder chamar o senador pelo seu primeiro nome ou ser chamado pelo senador pelo seu primeiro nome. Para buscar *status*, alguns milhões de dólares merecem ser sacrificados<sup>22</sup>.

A busca da exclusão da participação das pessoas jurídicas no financiamento da política – uma das decorrências lógicas do financiamento público – é colocada, nesta etapa de análise, em outra perspectiva, vertendo-se em argumento favorável ao financiamento privado.

Vejamos a lição de Antônio Costa:

“Só um inaceitável preconceito de suspeição geral contra agentes públicos pode presumir a natureza corrupta dos donativos das empresas. E essa é a fronteira que importa traçar, punindo criminalmente os comportamentos que a transponham (...). Um donativo para um partido como contrapartida de uma adjudicação, de um subsídio, de uma isenção, deve ser proibido e deve ser qualificado como crime de corrupção (...). Completamente diferente é um donativo ser concedido porque a linha programática do partido coincide ou corresponde a interesses da empresa, ou porque o partido concorrente prossegue uma linha programática contrária aos interesses da empresa.<sup>23</sup>”

Como já mencionado, a substituição do financiamento público pelo privado, provavelmente, não obstaculizaria o financiamento privado paralelo, que passaria a ser operado no plano da ilegalidade e informalidade. A pressão do poder econômico seria canalizada para operações ocultas e sem controle, agora agravadas pela falta de transparência e pelo impacto considerável para os cofres públicos, diante das elevadas verbas do financiamento partidário e de campanhas.

---

22 ALEXANDER, Herbert E. *Financing politics – money, elections and political reform*. Washington: Congressional Quarterly Press, 1992. p. 49-50. Apud: CASSEB, Paulo Adib. Op. cit., p. 179.

23 COSTA, Antônio. *Financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais*. Apud: CASSEB, Paulo Adib. Op. cit., p. 179.

Prova de quão árdua a tarefa de fiscalizar a proibição do financiamento privado – decorrente de um eventual estabelecimento do modelo exclusivamente público – é a quantidade de candidatos envolvidos no recebimento de recursos provenientes de fontes vedadas. Sem mencionar a dificuldade de se fiscalizar o uso do “caixa dois” nas campanhas porquanto esse dinheiro tem origem no “caixa dois” das empresas.

Por fim, o próprio critério de distribuição de recursos típicos do financiamento público suscita dúvidas.

Tem-se, de um lado, o financiamento igualitário, em que cada partido recebe o mesmo valor para que todos tenham oportunidade de competir em condições iguais. Por outro lado, há países que alocam recursos de forma proporcional.

Um dos modelos, adotado na Costa Rica, é o financiamento dos custos da campanha adquirido proporcionalmente aos votos que serão obtidos na eleição, método que aparenta ser altamente competitivo. Há sistemas que incentivam os partidos a arrecadarem pequenas contribuições junto aos seus filiados e simpatizantes – a Alemanha atualmente pratica este sistema segundo o qual, para cada euro arrecadado de pessoas físicas até determinado teto, o Estado paga mais um euro ao partido<sup>24</sup>. Um terceiro leva em conta o histórico dos partidos, distribuindo recursos de acordo com o sucesso eleitoral no passado (é o caso do Brasil).

Para Delia Ferreira Rubio, a instituição legal do critério do sucesso eleitoral para a distribuição dos recursos entre os partidos é apta a gerar a manutenção do *status quo* partidário ao invés da promoção de novas legendas e novos candidatos, com base na igualdade de condições para a competição<sup>25</sup>. Também segue esta trilha Bruno Speck, para quem “é altamente questionável se o sistema brasileiro atual, que beneficia o situacionismo, seria adequado, caso os valores do financiamento público fossem aumentados ou até se tornassem a única fonte legal de financiamento da política”<sup>26</sup>.

24 Cf. SPECK, Bruno Wilhelm. “Cinco teses sobre o financiamento da competição política e a proposta da respectiva reforma”. In: *Revista Jurídica Cônsules*, ano VIII, n. 179, jun. 2004, p. 36-7.

25 Cf. RUBIO, Delia Ferreira. “Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados”. In: *Novos Estudos Cebrap* 73, novembro 2005, p. 9.

26 Op. cit., p. 37.

Estudadas as principais vantagens e desvantagens do modelo de financiamento público, ingressa-se na análise das principais propostas de reforma desse sistema de financiamento no Brasil.

#### 4. A ALTERNATIVA DO FINANCIAMENTO PRIVADO

A magnitude dos recursos envolvidos nas diversas campanhas políticas a cada eleição, além dos argumentos elencados anteriormente, é preponderante para que não seja atribuída ao Estado a responsabilidade pelo financiamento exclusivo. Especialmente em tempos de crise econômica e queda na arrecadação de tributos, há setores tradicionalmente geridos pelo Estado com maior urgência e necessidade de recursos financeiros, como, por exemplo, os sistemas de saúde e educação públicos.

Ao tratar do volume de recursos empenhados em uma campanha eleitoral, isto é, o custo do voto em uma eleição acirrada, Monica Herman Caggiano destacou, ao analisar as eleições de 2002, que “embora tenha apresentado um volume de recursos maior que o das primeiras décadas de sua existência, o Fundo Partidário ainda não oferece um suporte adequado para suportar o elevado custo do voto”<sup>27</sup>. Contudo, assumir que o financiamento privado deva ser a única modalidade de financiamento de campanhas pode gerar externalidades deletérias ao próprio sistema eleitoral: que interesses escusos sobreponham-se aos interesses que seriam, pelo menos em tese, da maioria dos filiados, simpatizantes ou até de cidadãos que depositam a confiança do seu voto em determinado candidato ou agremiação<sup>28</sup>.

Ao tratar do financiamento privado, José Jairo Gomes destaca que “cedo ou tarde, os financiadores sempre apresentam a fatura ao eleito”<sup>29</sup>. Sendo assim, para evitar distorções ainda maiores na vontade do eleitor por meio do aporte maciço de recursos financeiros em favor de uma determinada

---

27 CAGGIANO, Monica Herman Salem. “Eleições 2002: o financiamento de campanhas eleitorais e seu controle. Enquadramento Jurídico.” In: *Revista Direito Mackenzie*, ano 3, n. 1, p. 104. Disponível em: <http://editorarevistas.mackenzie.br> (01.02.2016).

28 VILLAR, João Heliofar de Jesus. “Corrupção: o ovo da serpente”. In: *Folha de São Paulo*, edição de 04/01/2010, p. A3.

29 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 11.ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 338.

candidatura – a qual competiria em cenário de extrema desigualdade entre os demais –, no modelo adotado atualmente no Brasil, o Estado atua no financiamento de campanhas, embora não de forma exclusiva. Nesse caso, há divisão de recursos públicos provenientes do chamado Fundo Partidário.

Segundo Bourdoukan, os critérios utilizados pelos particulares na escolha dos beneficiários de doações não são os mesmos adotados pelo Estado na distribuição de recursos públicos entre os partidos políticos<sup>30</sup>. Enquanto os cidadãos escolhem a quem doar conforme uma comunhão de interesses, que podem ser nobres ou até escusos, o Estado elenca critérios relacionados a dados situados na atualidade ou no passado, como é o caso da participação da agremiação no Congresso Nacional. Esse sistema é chamado de misto, por aceitar tanto repasses estatais como doações particulares.

## 5. FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS – REFORMA ELEITORAL X SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

No ano de 2015, após um acirrado período eleitoral, em 2014, a nova legislatura do Congresso Nacional iniciou, assim como em legislaturas passadas, debates sobre uma reforma política que teria como principal objetivo o combate à corrupção eleitoral, além de tornar as campanhas menos dependentes de recursos financeiros e sanar supostas falhas contidas na legislação eleitoral então vigente.

Após debates intensos, em setembro de 2015 o projeto da reforma eleitoral foi aprovado pelo Congresso Nacional. Naquele texto, no caso de pessoas jurídicas, além do limite de doação previsto na Lei Eleitoral vigente naquela ocasião, de até 2% do faturamento bruto da empresa no ano anterior à eleição, o novo ordenamento previa que as doações totais poderiam ser de até R\$ 20 milhões por CNPJ, e aquelas feitas a um mesmo partido não poderiam ultrapassar 0,5% desse faturamento. Todos os limites precisariam ser seguidos ao mesmo tempo.

---

30 BOURDOUKAN, Ada Youssef. *Bolso e a urna: financiamento político em perspectiva comparada*. São Paulo, 2009. Tese de doutoramento apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.

Caso esses limites fixados fossem ultrapassados, a empresa seria multada em cinco vezes a quantia equivalente ao excesso e estaria sujeita à proibição de participar de licitações e de celebrar contratos com o poder público durante cinco anos, por meio de decisão da Justiça Eleitoral. Nesse contexto, a legislação aprovada, embora modesta, consistia em uma tentativa do Poder Legislativo de diminuir os valores e eventuais pretensões de influência determinante nas eleições, por parte das pessoas jurídicas, com a doação grandes somas em dinheiro. Não deixava de ser, pois, uma resposta às reclamações da sociedade frente a diversos escândalos de corrupção eleitoral, especialmente os relacionados à “Operação Lava Jato”.

Em 2011, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650, promovida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), foi levada à apreciação do Supremo Tribunal Federal a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizam o financiamento empresarial das campanhas e dos partidos políticos, a saber, art. 23, § 1º, I e II; art. 24, na parte em que autoriza a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais; e o art. 81, *caput* e § 1º, da Lei n. 9.504/97, e o art. 31, na parte em que autoriza a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos; art. 38, III, das expressões “ou pessoa jurídica”; e art. 39, *caput* e § 5º, da expressão “e jurídicas” da Lei n. 9.096/95.

A Corte deu início ao julgamento em dezembro de 2013, mas a discussão foi interrompida pelo pedido de vistas do ministro Gilmar Mendes. Retomado o julgamento, em setembro de 2015, o STF decidiu, pela maioria dos votos, pela inconstitucionalidade das doações de pessoas jurídicas aos partidos políticos e às campanhas eleitorais. Vale ressaltar que a decisão da Suprema Corte esclareceu que a Constituição não contempla previsão a respeito do modelo de financiamento a ser aplicado, mas ao analisar a questão pelo prisma dos princípios constitucionais, em claro exercício de hermenêutica constitucional, pode-se observar que não seria objetivo de uma carta conhecida por Constituição Cidadã permitir que personalidades jurídicas, não dotadas de capacidade eleitoral ativa (direito ao voto), pudessem interferir nos rumos da democracia nacional ao promover doações que poderiam ser confundidas com verdadeiros investimentos.

Finalmente, quando o projeto aprovado pelo Congresso Nacional chegou para o último momento em que se vislumbra o controle de constitucionalidade preventivo, o qual deve ser exercido pela Presidência da República, este foi vetado na parte em que permitia expressamente doações

de pessoas jurídicas. A justificativa oferecida pela presidente Dilma Rousseff fundamentava-se na alegação de que, uma vez decidida a inconstitucionalidade da matéria pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, não seria possível criar uma norma de natureza infraconstitucional sobre temática idêntica sem que se incorresse novamente na aludida dissonância com a Constituição Federal.

Em 18 de novembro de 2015, o Congresso Nacional decidiu manter o veto da presidente da República. Foram registrados 190 votos pela manutenção do veto, 220 pela derrubada e 5 abstenções. Por serem necessários 257 votos para que fosse rejeitado, o veto foi mantido.

Estava, assim, decidida a proibição das doações eleitorais para as campanhas feitas pelas pessoas jurídicas, para valer já a partir das eleições de 2016.

## 6. MODELO ATUAL

Após a decisão do STF e as alterações legislativas, o modelo atual continua a ser misto, mas agora sem a participação das doações de pessoas jurídicas.

A legislação eleitoral autoriza as doações de pessoas físicas até o limite de 10% dos seus rendimentos brutos recebidos pelo doador no ano anterior ao da eleição (Lei n. 9.504/97, art. 23, § 1º). Podem ser feitas doações, ainda, de bens estimáveis, bem como o candidato pode, na sua campanha, utilizar recursos próprios até o limite de gastos previstos na lei e calculados pelo TSE (Lei n. 9.504/97, art. 23, § 1º-A)

Como as eleições municipais de 2016 foram as primeiras com a aplicação desse modelo, os resultados tiveram de ser acompanhados na prática. Há aqueles que, entretanto, arriscaram adiantar o aumento do chamado “caixa dois”, arrecadação ilegal, principalmente quando se conjuga esta fórmula com o limite de gastos também imposto pela lei. Nesse contexto, tendo em vista que os limites de gastos são baixos, em princípio, tudo aquilo que for gasto e arrecadado acima deles, terá origem ilegal.

Por outro lado, se as campanhas deixarão de receber, pelo menos de forma lícita, doações provenientes de pessoas jurídicas, elas terão incremento do Fundo Partidário. Em 1994, ano de início do Plano Real, foram empregados R\$ 729.162,49, enquanto em 2014 o valor foi de R\$ 313.494.822,00,

um aumento substancial de 42.994,00%<sup>31</sup>. Estima-se que a inflação para o mesmo período tenha sido de cerca de 402%<sup>32</sup>. Chama ainda mais atenção o valor empenhado no ano de 2015, R\$ 811.285.000,00, quase três vezes superior ao do ano anterior. O recente aumento expressivo nos gastos com o Fundo Partidário se deve ao fato de que, em abril de 2015, foi sancionada a Lei Orçamentária Anual (Lei n. 13.115/2015), a qual contou com a majoração dos repasses ao Fundo Partidário por meio de emenda proposta pelo senador Romero Jucá (PMDB-PE). Em de janeiro de 2016, foi sancionada a Lei Orçamentária de 2016 (Lei n. 12.255/2016), a qual prevê repasses de R\$ 819 milhões para o Fundo Partidário.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há que se questionar que houve excessos, desvios e corrupção, ainda em fase de apuração, envolvendo doações eleitorais praticadas por pessoas jurídicas – algumas até mesmo criadas apenas para possibilitar as chamadas doações “legais”, isto é, dentro dos limites, embora de origem altamente questionável.

A discussão, a divulgação e a investigação sempre colaboram para o eventual aperfeiçoamento desses mecanismos, na busca da transparência, da defesa do equilíbrio na disputa e da defesa da democracia.

Neste sentido, pareceram importantes as alterações propostas pelo Congresso Nacional, não de proibição total, mas da imposição de novos limites, com pesadas multas e sanções, em caso de descumprimento.

A decisão pela proibição total, quer pelo STF, quer pelo veto, que acabou mantido pelo próprio Congresso Nacional nesta parte, principalmente se somada aos baixos limites para gastos de campanha eleitoral já divulgados

---

31 Cálculos próprios, a partir de dados disponibilizados no *site* do Tribunal Superior Eleitoral ([www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br))

32 UNIVERSO ON LINE – Economia. Em 21 anos, real perde poder de compra, e nota de R\$ 100 vale R\$ 19,90. “Segundo o matemático financeiro José Dutra Vieira Sobrinho, a inflação acumulada de 1/7/1994 até 01.07.2015, medida pelo IPCA, é de 402,4% (considerando um IPCA estimado em 0,7% em junho de 2015).” Disponível em <http://economia.uol.com.br/financas-pessoais/noticias/redacao/2015/07/01/em-21-anos-real-perde-poder-de-compra-e-nota-de-r-100-vale-agora-r-1990.htm>. Acesso em: 12.10.2015.

pelo TSE, sugere uma grande dificuldade de se fazer campanha. Pelo menos nos moldes que vinha sendo feita, em relação a esse ponto.

Sugere-se outra consequência: um crescimento do uso de recursos não contabilizados, de origem ilícita, o chamado “caixa dois”.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACKERMAN, Bruce; AYRES, Ian. *Voting with dollars: a new paradigm for campaign finance*. New Haven, Yale University, 2002.
- ALMEIDA, Renato Ribeiro de. “Interesses partidários, personalismo, fisiologia e Direito Parlamentar”. In: *Revista Científica Virtual da Escola Superior de Advocacia da OAB-SP*. São Paulo, v. único.
- BEVIER, Lilian R. “Money and Politics: A Perspective on the First Amendment Finance Reform”. In: *The Constitution and Campaign Finance Reform: An Anthology*. North Carolina, Carolina Academic, 1985.
- BOURDOUKAN, Ada Youssef. “Bolso e a urna: financiamento político em perspectiva comparada”. São Paulo, 2009. Tese de doutoramento apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.
- CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Finanças partidárias*. Brasília, Gráfica do Senado Federal, 1983.
- \_\_\_\_\_. “Eleições 2002: o financiamento de campanhas eleitorais e seu controle. Enquadramento Jurídico”. In: *Revista Direito Mackenzie*, ano 3, n. 1, p. 104. Disponível em: <<http://editorarevistas.mackenzie.br>>. Acesso em: 01 fev. 2016.
- CASSEB, Paulo Adib. “Vantagens e Desvantagens do Financiamento Público de Campanhas Eleitorais”. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito eleitoral em debate*. Estudos em homenagem a Cláudio Lembo. São Paulo, Saraiva, 2013.
- DONNELLY, David; FINE, Janice; MILLER, Ellen S. “Going Public”. In: *Money and politics: financing our elections democratically*. Boston, Beacon, 1999.
- FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2.ed. São Paulo, Universidade de São Paulo, 1995.
- GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 11.ed. São Paulo, Atlas, 2015.
- OECD Forum on Financing Democracy and Averting Policy Capture – Agenda. Paris, França, 3 e 4 de dezembro de 2014.
- PASSAMANI, Marcelo. “O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política”. In: CAGGIANO, Monica Herman S.; LEMBO, Cláudio (coords). *O voto nas Américas*. Barueri, Manole, 2008.
- RABAT, Márcio Nuno. “O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e a proposta de financiamento público exclusivo”. In: *Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa*, 2011.
- REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. “Financiamento da política no Brasil”. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde28092010113713/publico/>>

- Daniel\_G\_Falcao\_P\_Reis\_Financiamento\_da\_politica\_no\_Brasil.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2014.
- RUBIO, Delia Ferreira. “Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos *versus* fundos privados”. In: *Novos Estudos Cebrap*, n. 73, nov. 2005.
- SPECK, Bruno Wilhelm. “Cinco teses sobre o financiamento da competição política e a proposta da respectiva reforma”. In: *Revista Jurídica Cònsules*, ano VIII, n. 179, jun. 2004.
- UNIVERSO ON LINE – Economia. “Em 21 anos, real perde poder de compra, e nota de R\$ 100 vale R\$ 19,90”. Disponível em: <http://economia.uol.com.br/financas-pessoais/noticias/redacao/2015/07/01/em-21-anos-real-perde-poder-de-compra-e-nota-de-r-100-vale-agora-r-1990.htm>. Acesso em: 12 dez. 2015.
- VILLAR, João Heliofar de Jesus. “Corrupção: o ovo da serpente”. *Folha de S. Paulo*, 04 jan. 2010, p. A3.
- ZOVATTO, Daniel. “Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada”. In: *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, Campinas, out. 2005.

## Capítulo 3

# As Coligações Partidárias na Reforma Política de 2015: Evolução Histórico-Normativa e Propostas de Mudança

*Alexandre Sanson*

*Vivian de Almeida Gregori Torres*

### 1. INTRODUÇÃO

No Brasil, as propostas de reforma política, que emergem com avidez a cada novo escândalo, são marcadas pelas oportunidades dos anos pré-eleitorais, em duelos de força – tanto para a manutenção do poder como para reduzir as perdas de espaço no cenário institucional<sup>1</sup> –, e pela busca por promoção pessoal (iniciativas individuais). Desvinculadas de projetos amplos e consistentes, as alternativas mostram-se pontuais e são frequentemente apresentadas nas Casas Legislativas – conseqüências da descrença na evolução natural do quadro político-partidário. Nem sempre, porém, com êxito: a maioria não chega a ser votada no Plenário e é arquivada ao término da legislatura.

Diante da patente insuperabilidade da representação, decorrente do crescimento demográfico e da complexidade das decisões, e da adoção da eleição como técnica rotineira de escolha nas democracias ocidentais (salvo os casos excepcionais de sorteio, como na cidade de Dorset, em Minnesota), admite-se a importância de conhecer os sistemas eleitorais. As regras – que não se limitam apenas às fórmulas de conversão de votos em cadeiras, abrangendo, destarte, questões como candidatura e circunscrição – exercem sen-

---

<sup>1</sup> Cf., nesse sentido, a obra de Josep M. Colomer intitulada *Como votamos: los sistemas electorales del mundo*.

síveis impactos no voto do eleitor e nas táticas dos pleiteantes a cargos públicos, estimulando-os ou desencorajando-os, segundo a variação.

Desprovidas de neutralidade, as opções nesse quebra-cabeça eleitoral não são autônomas, mas condicionadas a fatores nacionais (v.g., cultural, social, econômico<sup>2</sup>) e denotam tendências. Sendo assim, é ilusório acreditar na existência de uma formatação mais democrática, isenta de críticas e capaz de solucionar todos os males da política hodierna. Esse plexo normativo, o qual abarca técnicas e procedimentos, produz, outrossim, influxos no sistema partidário (v.g., número, dimensão e, inclusive, alianças) e, indiretamente, na definição dos atores que vão protagonizar o jogo político; frisando-se o relevo desses grupos ao agregar pessoas em torno de programas, canalizar aspirações e participar do poder (como governo ou, subsidiariamente, oposição).

Em 2015, nos pacotes de proposições que compuseram a reforma política, foi apresentado o Projeto de Emenda Constitucional n. 40/2011 dirigido ao fim das coligações partidárias nas eleições proporcionais, cuja justificativa reside nas distorções derivadas de uniões ocasionais, somente para o pleito, e distintas nos entes federativos entre siglas sem ideais congruentes. Contrapõem-se, de um lado, os que entendem que se deve acabar com a prática de votar em um partido ou candidato específico e eleger terceiro de outro grupo, elidindo-se as “legendas de aluguel”; e, de outro, os que aduzem ofensa a direito de minorias e prejuízo aos partidos pequenos, mas com relativo respaldo nas urnas.

## 2. O PAPEL DOS PARTIDOS POLÍTICOS

O partido político é um agrupamento humano *sui generis*, não passível de ser confundido com as suas formas sociais germinais (v.g., clubes, comitês), nem com as associações intraparlamentares (v.g., bancadas), com um longo processo histórico de afirmação, da clandestinidade – pelo uso de termos denotativos de parcialidade perniciosa (v.g., seita) – ao amparo constitucional, na metade do século XX. Recorde-se que o pluralismo co-

---

2 A transposição irrefletida de regras, a partir de outras realidades, pode ocasionar resultados distintos dos desejados.

munitário não se adequava à homogeneidade liberal da nação nem à ideia de vontade geral, pelo receio de influxos do intitulado “facciosismo” ou das “sociedades parciais”<sup>3</sup> nos caminhos estatais, de modo que as corporações, diante das suas potencialidades, foram até mesmo repudiadas institucionalmente (v.g., Lei Le Chapelier).

As lições de Manoel Gonçalves Ferreira Filho são claras ao indicar que o reconhecimento da legitimidade do partido exigiu uma profunda revisão da doutrina demoliberal ao introduzir um terceiro elemento entre o Estado e o indivíduo, pois verificou-se que o bem comum não está ao alcance do homem comum e, assim, não pode se originar da razão individual<sup>4</sup>. Os denominados “corpos intermediários” representavam, portanto, no panorama oitocentista, uma ameaça ao mito do cidadão soberano e um fator de desintegração, posto que seus interesses poderiam contrariar – e até mesmo perverter – os anseios da maioria, razão pela qual, para Hobbes, eram comparáveis, na relação com o Estado, aos “vermes nas entranhas do homem natural”<sup>5</sup>.

O aparecimento das bases partidárias é comumente relacionado à disputa, no regime britânico, entre *whigs* (liberais) e *tories* (conservadores), procedente da *Exclusion Bill* (1680), e, de modo gradual, suas ações se consolidaram na seara externa do governo, como mobilizadores da opinião pública e catalisadores da política; tanto que sua função mediadora foi aclamada no *Parteinstaat* kelseniano. A aceitação desses grupos especiais na realidade sociopolítica resultou da tentativa de suplantiar inconvenientes da representação, tornando-se peças fundamentais na funcionalidade das eleições, com os movimentos de massificação de direitos, de universalização do sufrágio e de elevação do grau de organização na luta pelo poder, ao conferir distinta dinâmica ao pleito.

Enfatiza, nesse diapasão, Monica Herman Caggiano que, sob o impulso da agremiação partidária, ganha a representação política uma nova dimensão, girando sempre em torno daquela figura à qual cabe não só o en-

3 Confira o artigo X, de James Madison, em *Os artigos federalistas*, e Jean-Jacques Rousseau em *O contrato social*.

4 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Os partidos políticos nas Constituições democráticas*. Belo Horizonte: Imprensa da Universidade de Minas Gerais, 1966, p. 12-3.

5 HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martin Claret, 2009, p. 233.

quadramento dos eleitores/representados como o dos eleitos/representantes, que são os dois polos da equação que se estabelece no jogo da conquista e do exercício do poder no ambiente das sociedades<sup>6</sup>. As agremiações partidárias devem, desse modo, absorver as tensões sociais latentes, aglutinar as correntes no dissenso e elaborar, em seus programas, como interlocutores heterogêneos de reclamações – não exclusivos, convivendo paralela ou conjuntamente com grupos de pressão –, soluções para os problemas públicos por meio de determinada concepção de interesse comum.

Os partidos, por conseguinte, com o tempo, deixaram de simbolizar uma disputa entre classes e passaram a abarcar – e a mobilizar – os plúrimos segmentos sociais, reduzindo o personalismo do voto ao atrelar a imagem dos candidatos a propostas amplas. No Brasil, eles possuem o monopólio tanto das eleições (ao se condicionar, constitucionalmente, a elegibilidade à filiação aos seus quadros) quanto dos mandatos (com a imposição judicial da fidelidade partidária, alçada, recentemente, ao status legal, pela Lei n. 13.165/2015). Não se olvide de que sempre existiram, na humanidade, grupos dotados de objetivos políticos, mas com interesses estreitos e desprovidos de constância na formação das *policies* pelo poder público, e de que o partido se faz também presente em regimes não genuinamente democráticos, servindo, principalmente, de alicerce para o governo (*v.g.*, regimes de partido único, hegemônico).

Como bem ressalta Maurice Duverger, quanto mais as assembleias desenvolvem suas funções, mais os seus membros se ressentem da necessidade de se agrupar e agir em comum acordo; e quanto mais o direito de voto se estende e se multiplica, mais se torna necessário enquadrar os eleitores por comitês capazes de tornar conhecidos os candidatos e de canalizar os sufrágios em sua direção<sup>7</sup>. A sensação de inevitabilidade do fenômeno partidário, ao se transformar de patologia em elemento indispensável às democracias, e a clara impossibilidade de entendê-lo tão somente pela liberdade associativa, diante do caráter público do seu proceder, exigiram do Estado a sua consideração como ente jurídico, outorgando-lhe feição institucional e disciplinamento – com medidas preventivas/corretivas em relação às suas deficiências.

---

6 CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*. Brasília: Editora Senado Federal, 1990, p. 17-18.

7 DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970, p. 20.

Se os partidos políticos, em virtude do seu papel conectivo, dependem do constante diálogo com o eleitorado e da sondagem de suas preferências – dificultados pela fragmentação de visões e pelo surgimento contínuo de novas reivindicações –, é compreensível que o atendimento insatisfatório ou a negligência das expectativas populares os coloquem no centro das críticas. Um dos reflexos mais evidentes do desprestígio partidário é o baixo crescimento do número de filiados<sup>8</sup>. Seu porcentual, entre 2013 e 2014, foi de 1,19%, menor que o próprio crescimento do número de eleitores no mesmo período (1,32%). Pode-se, ainda, indicar o apartidarismo, defendido pelos movimentos nas manifestações de junho de 2013 – diferentemente do ocorrido nas Diretas Já e no Fora Collor. Paradoxalmente, desde o ano de 2005, foram registrados dez novos partidos e, observado o íterim de 1995 a 2015, o aumento foi superior a 100% (de 15 para 34)<sup>9</sup>. As vozes tendentes à abolição desses corpos representativos permanecem, todavia, minoritárias – o que se pode perceber pelo repúdio de parlamentares às candidaturas avulsas/listas cívicas –, e os seus ecos não suplantaram a expectativa incerta de que os partidos são organizações capazes de se reinventar e de combater os efeitos perversos da atuação política – alguns provenientes do seu âmago. A primeira censura consiste, pois, na notória Lei de Bronze de Michels, na qual se identifica uma tendência partidária a se transformar em oligarquia e à formação de classe política profissional, em que se retira, gradativamente, o poder decisório das massas que a compõem, concentrando-o nas mãos dos chefes (minorias dirigentes X maioria dirigida). Isso é corroborado, na obra de Ostrogorski, pela apontada confusão entre o partido e a organização no seu interior<sup>10</sup>. Carece-se, inegavelmente, de normas voltadas à democracia interna (funcionamento e estrutura), como no tocante à seleção de candidatos. A segunda decorre da intensa competitividade eleitoral e da contenda pelo poder, com o despojamento, pelos partidos, de preceitos/ideologias, visando à atração de uma parcela maior do eleito-

---

8 Vide o artigo “Diminui o número de filiados a partidos” no *Jornal do Senado*, edição de 30.09.2014 (página 8).

9 Dados disponíveis no site: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registra-dos-no-tse>. Acesso em: 26 set. 2015.

10 Cf. *Sociologia dos partidos políticos* (Robert Michels) e *La democracia y los partidos políticos* (Moisei Ostrogorski).

rado por meio de programas abrangentes, com desígnios maleáveis, o que provoca uma homogeneização de propostas nos nomeados *catch-all* ou *big tent parties*. A citada volubilidade principiológica (*camaleonismo*) se faz presente, igualmente, em coligações inesperadas e até extremas de grupos com linhas distintas – como entre tradicionais opositores, no âmbito federal, em torno de uma candidatura à prefeitura (v.g., em 2008, para Belo Horizonte, entre PT e PSDB) –, objetivando, precipuamente, a aquisição de espaços políticos.

A degeneração dos partidos, segundo lições de Mendieta y Nuñez, tem consequências diretas na vida social, uma vez que são órgãos dinâmicos por meio dos quais se influi no poder do Estado. Se eles perdem a força, o poder público, na ausência de orientações, torna-se claro servidor de interesses bastardos, pessoais ou de grupos reduzidos; se estão no poder, perdem o seu prestígio perante o povo e o apoio da opinião pública<sup>11</sup>. As vulnerabilidades/imperfeições tornam, assim, o modelo ideal do partido pasteurizado<sup>12</sup>, apto a definir programas exequíveis e a escolher pessoas dispostas a executá-los, em paradigma a ser perseguido, o que impõe um olhar atento acerca das debilidades – inclusive derivadas de fatos exógenos – e persistência na procura por alternativas.

### 3. AS REGRAS ELEITORAIS E OS SISTEMAS DE PARTIDOS

A adequada compreensão acerca das regras eleitorais é uma necessidade consectária da mudança da origem da legitimidade governamental, de fatores incorpóreos (v.g., religião ou tradição) para a correspondência social, por meio de um conjunto de pessoas, exigindo-se procedimento de escolha que permita o reflexo mediatizado dos anseios dos governados nas decisões políticas. Trata-se de um ideário liberal – não obstante a preexistência histórica de governos representativos – que se contrapôs, na França do século XVIII, ao absolutismo monárquico do *Ancien Régime*, pois as suas institui-

---

11 MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. *Los partidos políticos*. México: Editorial Stylo, 1947, p. 101-2.

12 Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Sete vezes democracia*. São Paulo: Convívio, 1977, p. 48-9.

ções estavam alicerçadas não na figura da autoridade, mas na lei. A força e o sacro dão, destarte, lugar à eleição como verdadeiro elemento de autenticidade do exercício do poder.

A mecânica participativa do cidadão na gestão da coisa pública ocorre, classicamente, por intermédio do pleito, de modo restrito quanto ao sufrágio (*v.g.*, censitário, capacitário) e periódico, sendo que o binômio representante-representado, fundado em relação de confiança e autonomia deliberativa dos eleitos, apresenta, como contraface da mesma moeda, a responsabilidade. A preocupação das democracias atuais não é, portanto, apenas com o seu viés procedimentalista/formal, mas – diante do desrespeito às instituições, da apatia popular e da crise da eticidade na política – com a própria “qualidade”, isto é, a sua capacidade de promover a identificação máxima entre os representantes e representados – em que os mecanismos funcionem adequadamente e os eleitores se encontrem atendidos. Como explica Pitkin, apesar da representação política possuir alguma relação com crenças irracionais e reações afetivas, nela torna-se fundamental perguntar quando o povo está satisfeito com seus representantes e sob que circunstâncias ele não se sente representado<sup>13</sup>.

O difuso e duradouro desagrado com a esfera política, transposto o mero sentimento ocasional de frustração, é originado em parte pelas limitações impostas aos cidadãos no jogo político, em relação ao “tomar parte” nos rumos do Estado. Por isso é imprescindível uma conversação no processo decisório, entre os decisores e aqueles que serão afetados por suas medidas (*functional democracy*). Em muitos países, inclusive o Brasil, a política, segundo Murillo de Aragão, tem seguido o curso sagrado da perda e da redenção. Sagrado porque a população mantém, em relação a ela, distância, para não se imiscuir no sórdido; redenção no sentido salvacionista que muitos dela esperam; e perda porque ela ainda controla o presente e condimenta a realidade com pitadas de satisfação. O autor conclui que a sua reforma é necessária, mas ela pouco acontece<sup>14</sup>.

---

13 PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. London: University of California Press, 1967, p. 110.

14 ARAGÃO, Murillo de. *Reforma política: o debate inadiável*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2014, p. 81-2.

A representação, saliente-se, sempre foi um enredado desafio para a ciência política e o direito. Uma das percepções mais sedimentadas, contudo, é que se afigura como ponto nevrálgico da sua fenomenologia – até para libertá-la dos seus vícios – o conhecimento das regras e técnicas pelas quais os representantes são designados; sendo que a opção – parcial – por determinada variação de sistema eleitoral – decorrente do tensionamento entre forças políticas (ganhadores em potencial e perdedores esperados) – produz distintas repercussões empíricas e condiciona, de maneira direta, as atividades dos candidatos e de seus partidos. Ressalve-se que a autorização ou não das coligações, a despeito de não se tratar de tema inerente aos sistemas eleitorais, mas ao direito eleitoral, demanda ponderações demonstrativas da interdependência entre os elementos que integram a “escolha pelo voto”, interferindo no número e no comportamento das agremiações.

Nesse sentido, Dieter Nohlen reconhece que os interesses dos partidos têm sido, historicamente, a medida mais importante para valorar um sistema eleitoral, de modo que os critérios dependem, evidentemente, das vantagens e desvantagens que este implica para as forças sociais e para os agrupamentos políticos; afinal, “un partido estructuralmente pequeno [...] evaluará los efectos de los sistemas electorales de manera distinta que un partido [...] grande que tendencialmente podría lograr una mayoría parlamentaria”<sup>15</sup>. As predileções decerto apontariam, no primeiro caso, para uma fórmula proporcional, objetivando-se, por meio do pleito, a participação de vários setores da sociedade, espelhando-se as particularidades do eleitorado; enquanto, no segundo, se primaria pela fórmula majoritária, em que se pretende a composição, no governo, de maiorias estáveis.

As referidas fórmulas, que são métodos de transformação de votos em cadeiras/mandatos, não esgotam, por si só, os componentes dos sistemas eleitorais<sup>16</sup>. Deve-se conjugá-las com outros três aspectos concorrentes para a sua apropriada inteligência: a) circunscrição eleitoral, consistente na distribuição/divisão de áreas, em regra territorial (no Brasil, confira o art. 86 da Lei n. 4.737/65), nas quais os votos serão apurados – considerado determi-

---

15 NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México; Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 37.

16 Cf. obras *Sistemas eleitorais* (Virgílio Afonso da Silva) e *Electoral systems and party systems* (Arend Lijphart).

nado cargo eletivo; b) candidatura, que abarca desde a designação de candidatos no partido político até o seu registro e a forma de sua apresentação no pleito (pessoal ou lista); e c) voto, relativo ao modo de expressão do eleitor, concretamente, em um ou mais candidatos/partidos (v.g., único, duplo, cumulativo), cercado, no Brasil, de garantias (art. 60, § 4º, II, da CF/88). Uma questão relevante é que os efeitos desses *standards* decorrem de sua combinação, com o reforço/neutralização das suas predisposições, e que, como regras gerais/abstratas, sofrem fortes influxos da realidade socioeconômica concreta.

O estudo dos sistemas eleitorais, com base em Cotteret e Emeri<sup>17</sup>, evidencia, por conseguinte, pelo menos dois problemas: a) sobre o plano técnico, de essencialmente encontrar fórmulas que permitam aperfeiçoar a representação dos governados nos órgãos estatais, que lhes assemelhem aos governantes; b) sobre o plano político, devem exercer o papel fundamental de refletir crenças sociais na devolução e no exercício do poder. Trata-se de um desenho institucional, direcionalmente concebido, por vezes de modo acidental, para a produção de resultados (v.g., *ballotage* determina nova etapa para alcançar o apoio da maioria absoluta ao eleito e assegurar a governabilidade). Esses resultados nem sempre são atingidos, e seu relevo é similar – ou até mesmo superior – ao da própria seleção dos representantes. Reitere-se que, por meio dessa engenharia, são possíveis a promoção de melhorias no jogo eleitoral (abertura, competitividade) e o enfrentamento da erosão da representatividade, o que justifica a prioridade atribuída ao tema, atualmente, nas pautas políticas.

Os sistemas eleitorais e partidários, por sua vez, são realidades indissociavelmente interligadas, produtoras de influências recíprocas, retratadas, em parte, pelas intituladas “leis sociológicas” de Duverger – as quais não podem ser consideradas causalidades, eivadas pelo determinismo, mas como propensões, em virtude da coexistência, nessa equação, de diversos fatores. Dessa forma, o doutrinador aduz que: a) a representação proporcional tende à formação de um sistema rígido de partidos múltiplos e independentes, b) o escrutínio majoritário em dois turnos tende a um sistema flexível de partidos múltiplos e dependentes e c) o escrutínio majoritário em turno único

---

17 COTTERET, Jean-Marie; EMERI, Claude. *Les systèmes électoraux*. Paris: Presses Universitaires de France, 1973, p.5.

tende ao dualismo de partidos, pelo reagrupamento em grandes blocos, com a alternância entre grupos independentes<sup>18</sup>. Subsistem, outrossim, na sua análise, dois fatores primordiais que emergem da aventada interação e recaem sobre a atuação dos eleitores: a) o mecânico, com a sub-representação de partidos menores e super-representação dos maiores e b) o psicológico, com reflexos concretos, como o estímulo a não votar em partidos pequenos, com poucas chances reais (voto útil).

As conclusões duvergerianas sofrem inúmeras objeções, mas permitem vislumbrar as conexões delicadas entre as normas eleitorais e os partidos, candidatos e cidadãos, que reagem de modo distinto – e, de certa forma, inesperado – a cada proscênio apresentado. Os cuidados com a reforma política, quanto ao governo, como outrora afirmou Arinos, não podem ser abandonados em razão da urgência de medidas de outra ordem, pois, se ela não for levada adiante, continuarão, destarte, “deficientes as instituições indispensáveis ao funcionamento do Estado Democrático”<sup>19</sup>. A única certeza para as mudanças, contudo, reside na afirmação de Lembo de que cada sociedade deve captar e aperfeiçoar os institutos conforme sua identidade e tradições<sup>20</sup>. E não são poucos os reclamos, percorrendo o vasto campo que abrange desde a sub-representação de Estados e desvios da proporcionalidade, até o financiamento eleitoral e o tempo de campanha.

#### 4. AS COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS NO BRASIL

A transitoriedade convencional das uniões partidárias, por meio das coligações no período que antecede a votação nas urnas sem que haja afinidade político-ideológica ou programática, sobretudo nas eleições proporcionais, com a finalidade precípua de conquistar vantagens no pleito como a superação do quociente eleitoral – umbral e controle quantitativo –, revela uma grave deturpação na realidade brasileira. Identifica-se no contexto

---

18 In: *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Caracas-Barcelona: Ediciones Ariel, 1962, p. 116-19.

19 MELO FRANCO, Afonso Arinos. *Evolução da crise brasileira*. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 2005, p. 246.

20 LEMBO, Cláudio. *Visões do cotidiano*. Barueri: Manole, 2012, p. 5.

da reforma política uma gama de proposições que objetivam desde a extinção de alianças na faixa proporcional até a permissão de consórcios partidários, condicionada a medidas corretivas de seus efeitos, como a exclusão do tempo dos partidos da coligação que não lançam candidatos para o cargo em disputa do tempo total de propaganda (rádio/televisão) dos candidatos da coligação, e até mesmo a sua autorização na forma das nomeadas “federações partidárias”. A análise do tema demanda, pois, considerações, tanto acerca das coligações (temporárias) como dos seus resultados (permanentes).

#### 4.1. Natureza jurídica

As coligações partidárias encontram fundamento normativo no art. 6º da Lei n. 9.504/97 (Lei das Eleições), que faculta aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, a celebração dessas uniões para a eleição majoritária, proporcional ou para ambas; podendo-se, nesta última hipótese, formar mais de uma coligação para a eleição proporcional entre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário. Em síntese, com base em Nepomuceno, trata-se de “alianças eleitorais entre partidos buscando alcançar o maior número de postos na eleição proporcional ou o maior resultado em escrutínio majoritário”<sup>21</sup>; isso enfatiza o caráter finalístico dessas coalizões, mas é interessante avançar sobre as características principais a partir do surgimento, pela união/cooperação de partidos, de uma personalidade jurídica *pro tempore*<sup>22</sup>.

Depreende-se, inicialmente, que, em razão da finitude temporal (durante o processo eleitoral) – de modo que não cabe à coligação a representação de pessoas por fatos anteriores à sua própria constituição (Cf. TSE, ac. n. 12.298, rel. Min. Pádua Ribeiro, 12.09.1995) – da junção de dois ou mais partidos políticos para o registro de candidatos comuns (art. 105 do Código Eleitoral), a aliança não teria propriamente uma personalidade *jurídica*, que em regra desaparece após a diplomação, mas, de fato, *judiciária* (capacidade

21 SILVA, José Nepomuceno da. *As alianças e coligações partidárias*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 108.

22 *Vide*: TSE, Edcl no AgR no REspe n. 24.531, Rel. min. Luiz Carlos Madeira, j: 25.11.2004 e *DJ*: 30.09.2005, fls. 122.

processual)<sup>23</sup>. Pode, assim, demandar por meio de seu representante (que exerce função equivalente à do presidente do partido que concorre isolado), após a formalização de acordo entre os partidos políticos (convenção), perante a Justiça Eleitoral e no trato de interesses interpartidários. Sub-rogam-se as coligações nos direitos e nas obrigações eleitorais dos partidos que as compõem, agindo como verdadeiras unidades.

Após a integração de forças – independentemente de homologação pela Justiça Eleitoral<sup>24</sup> –, os partidos não atuam isoladamente (salvo dissidência interna ou quando se questiona a validade da coligação<sup>25</sup>) durante o período entre a data da convenção e o termo final do prazo para impugnação do registro de candidatos. De acordo com o disposto nos §§ 1º e 1º-A do art. 6º da Lei n. 9.504/97, na coligação deve-se adotar uma denominação própria, que pode ser a junção de todas as siglas partidárias que a integram. No entanto, o nome não poderá coincidir, incluir ou fazer referência a nome ou número do candidato, nem conter pedido de voto para partido. Nas eleições majoritárias presidenciais de 2014, disputaram, no primeiro turno, três coligações: *Coligação com a Força do Povo* (PT/PMDB/PSD/PP/PR/PROS/PDT/PCdoB/PRB), *Muda Brasil* (PSDB/PMS/SD/DEM/PEN/PTN/PTB/PTC/PTdoB) e *Unidos pelo Brasil* (PHS/PRP/PPS/PPL/PSB/PSL); além de oito partidos com candidatos.

As citadas *associações anômalas e efêmeras de associações*, como entidades despersonalizadas, não podem contrair obrigações ou firmar contratos, nem mesmo possuir patrimônio – sendo-lhes outrora vedada a constituição de comitê financeiro (Cf. TSE: Res. n. 14.393, de 20.07.1994, e Res. n. 20.228, de 04.06.1998), cabendo a cada partido integrante constituir o seu. Acentue-se que a constituição de comitê deixou de ser exigida após a Lei n. 13.165/15. A despeito de cometerem infrações na seara eleitoral e se sujeitarem às respectivas sanções, não respondem nos casos de condenação em pagamento (e.g. multas impostas pelo Poder Judiciário), que deve, pois, recair sobre

23 O Código de Processo Civil (art. 12, CPC/1973, e art. 75, CPC/2015) prevê, expressamente, hipóteses em que entes desprovidos de personalidade jurídica podem figurar como partes no processo (e.g. espólio, condomínio, massa falida).

24 A homologação do acordo – pela Justiça Eleitoral – não seria um requisito indispensável para a existência da coligação, mas ocasiona o reconhecimento – com efeitos *ex tunc* – da regularidade dos atos até então por ela praticados.

25 *Vide*: TSE, AR-REsp. eleitoral n. 18.421/MG, Rel. min. Garcia Vieira, DJ: 17.08.2001.

os candidatos e/ou partidos, em solidariedade, que compuseram a coligação – frise-se não sobre ela em si ou sobre o seu representante legal<sup>26</sup>. A inexistência de inscrição no CNPJ (Cf. art. 4º, § 7º, da IN RFB n. 1.470/2014) implica, ainda, a inadimplência, em dificuldades de exigência do crédito, diante, por exemplo, da impossibilidade de inclusão na Dívida Ativa da Fazenda.

A noção dessa aliança foi exposta, com clareza, em um julgamento do Supremo Tribunal Federal, no qual se definiu que a vaga de parlamentar deve ser ocupada pelo suplente da coligação. Em seu voto, a ministra Cármen Lúcia explanou que essa figura jurídica, derivada de coalizão transitória, não se exaure no dia do pleito, nem apaga todos os vestígios de sua existência quando esgotado o objetivo que motivou a convergência (eleger candidatos), uma vez que seus efeitos projetam-se na definição da ordem para a ocupação dos cargos e para o exercício do mandato conquistado. Acrescentou que a coligação assume natureza de “superpartido” ao formalizar a sua composição, registrar os seus candidatos, apresentar-se nas peças publicitárias e nos horários eleitorais; bem como, a partir dos votos, ao formar quociente inatingível pelos partidos que dela fazem parte<sup>27</sup>. Consiste, incontestavelmente, em emanção jurídico-política oriunda da liberdade associativa e da autonomia dos partidos (arts. 5º, XVII, e 17, § 1º, CF/88), pelas quais se deliberaram sobre as melhores sistemáticas (organização/administração) para o desenvolvimento de suas atividades.

Menciona-se que a opção por se coligar para as eleições proporcionais – até a nova redação dada ao art. 10 da Lei n. 9.504/97 pela Lei n. 13.165/2015 – permitia o registro de até o dobro de candidatos em relação ao número de lugares a serem preenchidos, diferentemente do que se estabelecia para o partido isolado, que podia concorrer com até 150% do número de vagas. A minirreforma impôs, todavia, como regra, um tratamento isonômico entre partidos e coligações na disputa por cadeiras nas Casas Legislativas (150% ou 200% em unidades federativas com menos de doze vagas para a Câmara dos Deputados); excetuados os municípios de até 100 mil eleitores

---

26 Cf. TRE/PE, RE n. 11036, Rel. Ademar Rigueira Neto e TRE/SC, RE n. 1985, Rel. Eliana Paggiarin Marinho.

27 Vide: STF, MS n. 30260, Tribunal Pleno, Rel. min. Cármen Lúcia, j: 27.04.2011, e DJe-166: 30.08.2011.

– nestes a coligação ainda poderá registrar candidatos no total de até 200% do número de lugares a preencher. A forma de distribuição do tempo de rádio/TV entre os candidatos também sofreu mudanças, pois apenas 10% dele será dividido de modo equânime; os 90% restantes – dependentes da representação na Câmara dos Deputados – serão distribuídos proporcionalmente, mas, no caso de coligações majoritárias, o cálculo considerará unicamente as representações dos seis maiores partidos que integram a aliança<sup>28</sup>.

Houve, assim, uma tentativa de desencorajamento das uniões partidárias, afinal um maior tempo de propaganda eleitoral gratuita e a possibilidade de apresentar mais registros de candidatura sempre foram diferenciais em relação a candidatos de agrupamentos que concorrem sozinhos. As regras para a obtenção de resultados positivos pela junção permanecem, por ora, constitucionais, mas a conduta coligacional de alguns partidos aponta, na prática, para as suas incongruências, a ponto de o ex-ministro Cezar Peluso, em voto no MS 30.260/DF, considerar essa coalizão um “corpo estranho no sistema eleitoral brasileiro”. Faz-se necessária neste estudo uma análise da evolução histórico-normativa do instituto, o que exige, inclusive, a compreensão acerca da regra da verticalização, instituída pelo Tribunal Superior Eleitoral e suprimida pela EC n. 52/2006.

#### 4.2. A evolução histórico-normativa e a verticalização (princípio da coerência)

As importantes teorias sobre as coligações partidárias foram desenvolvidas, precipuamente, na segunda metade do século XX. No Brasil, a previsão normativa dessas uniões remonta ao primeiro Código Eleitoral, de 1932. Vislumbra-se, na letra “b” do seu art. 101, para os atos relativos à votação e à apuração, a possibilidade de os partidos e as “alianças” de partidos nomearem fiscais, bem como no art. 58, em relação à representação proporcional, a permissão para a “aliança” registrar, no Tribunal Regional, a lista de seus candidatos. De acordo com João Cabral, apesar de quase não existirem partidos tradicionais na época – até mesmo pela falta de garantias eleitorais –, era evidente que a opinião pública começava a se manifestar, a se dividir

---

28 O dispositivo é objeto, no Supremo Tribunal Federal, da ADIn n. 5423 de Relatoria do ministro Dias Toffoli.

e a se subdividir em correntes mais ou menos nítidas. Ele concluiu que seria interessante para o intuito de regeneração republicana que a lei desse provimento à formação e à existência das alianças/coligações<sup>29</sup>.

O Código Eleitoral sofreu mudanças em 1935, pela Lei n. 48, que, igualmente, fez menção, no *caput* do art. 84, à possibilidade de tão somente concorrerem às eleições candidatos registrados por partidos, alianças de partidos ou mediante requerimento de eleitores. No parágrafo 4º do art. 167, esclareceu-se, ainda, que, para as alianças de partidos já registrados, seria suficiente indicar onde foi feito o registro de cada um dos aliados, sendo a comunicação assinada pelos seus órgãos representativos. Após uma década, o Decreto-lei n. 7.586, de 28.05.1945 (Lei Agamenon), que regulou o alistamento eleitoral e as eleições, reafirmou o monopólio partidário ao restringir a concorrência no pleito a candidatos registrados por *partidos* ou alianças de partidos. Segundo Nepomuceno, a definição do que seriam “coligações” ocorreu em Instruções do TSE expedidas em 30 de junho de 1946, por meio do art. 8º: “Considera-se aliança de partidos o acordo entre dois ou mais partidos para apresentação à eleição da mesma ou das mesmas candidaturas”<sup>30</sup>.

A Constituição Federal de 1946 institucionalizou os partidos políticos – contudo, o § 13 do art. 141, que vedava o funcionamento contra o regime democrático, alicerçou o cancelamento do registro do Partido Comunista em 1947 (Resolução n. 1.841 do TSE) –, e as coligações foram citadas no art. 81, § 3º, em hipótese de renúncia ou morte de candidato na eleição presidencial. No contexto da crise institucional ocorrida no ínterim de 1945 a 1964, Maria Campello, ao versar sobre as coligações, identificou um diagnóstico negativo na sua proliferação, pois eram tomadas pela maioria como espécie de perversidade do sistema partidário, sintoma de artificialismo ou inorganicidade e fator de deslegitimação do sistema. No entanto, reconhece nelas uma crescente racionalização de comportamento, exemplificando com o PSD, que, em 1950, concorreu sozinho nos estados em que obteve mais de 50% dos votos em 1945; e na maioria dos outros fez alianças<sup>31</sup>.

29 ROCHA, João C. da Rocha Cabral. Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil 1932. Brasília: Secretaria de Documentação e Informação, 2004, p. 17.

30 SILVA, José Nepomuceno da. *Op. cit.*, p. 104.

31 SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1983, p. 154-6.

O quadro normativo lhes era favorável<sup>32</sup> – o que possibilitava ampla liberdade de junção – e os partidos a elas recorriam de forma crescente, com uma finalidade ideológica, expansionista ou de ganho nas eleições. Durante o governo militar as coligações então autorizadas foram proibidas na seara da representação proporcional, consoante previsão no art. 105 do novo Código Eleitoral (Lei n. 4.737/65) – as uniões para pleitos majoritários foram mantidas (parte final do *caput* do art. 91) –, não se permitindo a “aliança de partidos” até 1985, com o início da transição democrática. Frise-se que, *a posteriori*, o Ato Institucional n. 2 reduziu o cenário a um bipartidarismo (ARENA e MDB), impossibilitando, conseqüentemente, deduções empíricas acerca do assunto; bem como a Emenda Constitucional n. 01/1969 à Constituição Federal de 1967, no inciso VIII do art. 152, dispôs, de modo expresso e incondicional, sobre a “*proibição de coligações partidárias*”.

Nesse diapasão, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n. 5.682/71), na redação original do seu art. 6º, vedou, outrossim, as coligações partidárias, mas, em 1979, por meio da Lei n. 6.767, o citado panorama institucional sofreu modificações. Autorizaram-se, pois, as coligações de forma similar à estabelecida pelo Código Eleitoral de 1965, em relação às disputas por cargos majoritários, mantendo-se, porém, o óbice – com previsão no inciso IV do art. 19 – à formação de alianças partidárias para as eleições à Câmara dos Deputados, às Assembleias Legislativas e às Câmaras Municipais. Enfatize-se que a norma aprovada em 1979 foi resultante de pressões políticas sobre o governo (que seria representado, em 1980, pelo PDS). Se por um lado o pluripartidarismo foi restabelecido, por outro visava-se à desarticulação da oposição, ocorrida, em parte, com a fragmentação do MDB (PT, PMDB, PDT e PTB) e diante do voto vinculado<sup>33</sup>.

As coligações para os cargos preenchidos, tanto pela regra majoritária como pela proporcional, foram permitidas para as eleições municipais de 1985 (cf. art. 7º da Lei n. 7.332/85), com base em previsão contida no art. 2º da Emenda n. 25/85 (veda sublegendas e autoriza coligações), com a qual se

---

32 Confira o próprio tratamento conferido no Título II, Capítulo III, do Código Eleitoral de 1950 (Lei n. 1.164/50).

33 Havia uma vedação indireta às coligações, uma vez que o “voto vinculado”, previsto no art. 6º da Lei das Eleições, de 1982 (Lei n. 7.015), definia que o eleitor somente poderia votar em candidatos do mesmo partido, sob pena de nulidade.

possibilitou o reencontro, no plano constitucional, dos rumos democráticos, dentro do processo gradual de abertura política. Constata-se, ademais, que a Lei n. 7.454/85, que alterou o Código Eleitoral de 1965, versou sobre as coligações ao facultar a união de dois ou mais partidos para o registro de candidatos comuns a deputado federal, deputado estadual e vereador; enquanto a Lei n. 7.493, para as eleições de 1986, em seus arts. 5º e 6º, consentiu com a celebração de coligações para o registro de candidatos à eleição majoritária, à proporcional ou a ambas<sup>34</sup>. No mesmo sentido de possibilitar as alianças foram redigidas as regras das eleições subsequentes<sup>35</sup>.

A Constituição Federal de 1988 ratificou as junções partidárias durante o processo eleitoral, ao inserir a definição do seu regime como questão de disciplinamento *interna corporis* – tanto que não podem ser questionadas em juízo por coligações adversárias (Cf. TSE, AgR na AC n. 1.850-37/SE, Informativo n. 25/2010) –, prevendo-as, inclusive, na ADCT, para o pleito a ser realizado no então recém-criado Estado de Tocantins. O seu efetivo regramento ocorreu pela Lei n. 9.504/97 – que se revestiu de caráter permanente e findou os casuísmos habituais nos disciplinamentos pré-eleitorais –, principalmente no art. 6º, cuja redação do *caput* era passível de críticas e ensejava dúvidas<sup>36</sup>. Prevaleceu nas eleições de 1998 e 2000 a interpretação constante na Resolução n. 20.126/98 do TSE (Rel. min. Néri da Silveira). Assim, quando os partidos ajustassem a coligação para eleição majoritária e proporcional, apenas nessa hipótese poderiam ser formadas alianças diferentes para a eleição proporcional entre agremiações que integram a mesma união para o pleito majoritário.

A orientação esposada foi sensivelmente alterada em 2002 pelo Tribunal Superior Eleitoral (em resposta à Consulta n. 715) ao adotar uma técnica de vinculação vertical entre as candidaturas em coligação, transposta para o art. 4º, § 1º, da Resolução n. 20.993/2002. Dessa forma, os partidos políticos que lançassem, isoladamente ou em coligação, candidato à eleição de presi-

---

34 Cf. AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sêrvulo da. Manual das eleições. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 52-3.

35 *Vide*, por exemplo, o art. 6º da Lei n. 8.713/93 e o art. 6º da Lei n. 9.100/95 (eleições municipais de 1996).

36 *Vide*, por exemplo, os comentários de Joel J. Cândido sobre a previsão legal em sua obra *Direito eleitoral brasileiro*.

dente da República não poderiam formar coligações para as eleições de governador, senador, deputado federal e deputado estadual/distrital com partido que tivesse, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato à eleição presidencial. Entre as distorções da representação, essa medida era justificada pela fragilidade identitária coligacionista, em razão de associativismo voltado a uma estratégia de resultados, mitigadora de pretensas ideologias e agravada, no regime federativo, pelas distintas dinâmicas políticas desenvolvidas nos planos federal, regional e local.

Haveria, então, uma imposição – de cima para baixo – de estrita observância, pelos órgãos pertencentes às entidades federadas, das deliberações tomadas em seara superior acerca do direcionamento a ser adotado nas eleições presidenciais, sob o argumento de que a autonomia dos partidos deve se submeter ao seu “caráter nacional”. As diretrizes seriam, destarte, cogentes para todos os setores partidários existentes na federação, tanto que, segundo a Instrução n. 55, a convenção partidária de nível inferior poderia ser anulada se contrariasse o entendimento da convenção nacional. As críticas de Monica Caggiano<sup>37</sup> sintetizam, com limpidez, as objeções à vinculação das coligações criada por regulamento. Caggiano salienta que se investiu fortemente contra a autonomia partidária – que admite somente regulação pelo legislador ordinário –, contra o próprio princípio constitucional que exige lei para disposições acerca do processo eleitoral e até contra o cidadão-eleitor, pois não lhe autorizaria o leque de opções a que teria acesso na sua inocorrência. Aduziu, por fim, que a medida logo passou para a coluna das ficções e deixou de produzir os efeitos desejados.

As discussões sobre o tema resultaram na aprovação da EC n. 52/2006, que alterou a redação do § 1º do art. 17 da Constituição Federal/88 para esclarecer que o regime de coligações eleitorais ocorre “sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal”. Recorde-se, ainda, que o assunto foi objeto, por duas vezes, de decisões do Supremo Tribunal Federal: a) na ADIn n. 2.626 e na ADIn n. 2.628, a maioria dos ministros entendeu pela inexistência de violação à autonomia partidária e pela impossibilidade de controle de ato secundário

---

37 CAGGIANO, Monica Herman Salem. “Coligações partidárias: verticalizar ou não verticalizar”. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. v. 100, jan/dez. 2005, p. 202-4.

de interpretação e b) na ADIn n. 3.685, estabeleceu-se, por meio do princípio da anualidade, que a EC n. 52/2006 não se aplicaria às eleições de 2006. Cabe a este estudo aprofundar-se acerca dos pontos positivos e negativos em torno das coligações.

#### 4.3. Vantagens e desvantagens

As alianças partidárias, formadas com base na liberdade constitucionalmente assegurada de associação (tanto que uma modalidade de extinção é o distrato) em ambientes pluripartidários, representam, como em qualquer união de forças – não obstante temporária –, a possibilidade de concretizar objetivos não passíveis de ser alcançados sozinhos. Contudo, como não há direitos absolutos, há diversos questionamentos sobre quais são os efetivos limites no exercício da união, de modo que não se originem efeitos perniciosos ao sistema de partidos e ao regime democrático – razão pela qual subsistem propostas em debate acerca de perspectivas para as coligações. Vale lembrar que as junções para as eleições são provisórias e nem sempre refletem o horizonte político posterior à diplomação e à posse, mas as consequências delas advindas são duradouras (mandato).

Uma desaprovação é resultante das chapas proporcionais e dos intitulados “puxadores de votos”, que influem diretamente na distribuição das cadeiras legislativas – salvo no Senado Federal – e na definição de eleitos, inclusive de alguns integrantes da coligação com votação inferior à de candidatos de partidos concorrentes. Em São Paulo, por exemplo, no ano de 2010, o eleito mais votado para deputado federal foi Tiririca (PR), com 1.353.820 votos, que beneficiou, ainda, outros candidatos da coligação (PR/PSB/PT/PR/PCdoB/PTdoB); no entanto, ficaram de fora nove candidatos da coligação PSDB/DEM/PPS – com mais votos<sup>38</sup>. Esse fenômeno é nomeado “voto camarão” por Roberto Amaral e Sérgio Sérulo<sup>39</sup>, ou seja, sem cabeça, o que possibilita toda sorte de negociações, ao arrepio das decisões

38 Informação disponível no site: <http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/10/confira-puxadores-de-voto-que-ajudaram-eleger-outros-candidatos.html>. Acessado em: 23 dez. 2015. Outro caso ocorreu em Pernambuco, pois a votação expressiva de Ana Arraes (PSB) auxiliou a sua coligação a eleger vinte deputados federais.

39 AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérulo da. *Op. cit.*, p. 54.

partidárias, apartando-se candidatos dos interesses eleitorais, confundindo e desinformando o eleitorado e contribuindo para a descrença da cidadania na função dos partidos. A mecânica decerto pode distorcer preferências.

As implicações dos votos no sistema proporcional são, de fato, desconhecidas pela maioria dos cidadãos. Em sua obra, Jairo Nicolau adverte para o fato de que a combinação de coligação com a faculdade de o eleitor votar na legenda, como ocorre no Brasil, produz um resultado curioso. Ao votar na legenda, quando o partido de sua propensão está coligado, o eleitor não possui a garantia de que o seu voto ajudará a eleger especificamente um nome da agremiação, porque, na realidade, ele é contabilizado unicamente para definir o total de cadeiras obtido pela aliança<sup>40</sup>. Estimula-se a escolha de pessoas que não alcançariam, por si sós, o apoio popular necessário para se eleger e que dependem de “celebridades”, como artistas e/ou esportistas, para assumir cargos, cujo recrutamento é comumente desprovido de reflexão sobre os postulados do partido. Agravam-se o personalismo nas urnas e o que passou a ser denominado *star-system* no “Estado Espetáculo” de Schwartzberg, em que as ideias, nas campanhas, sucumbem aos personagens.

Os militantes possivelmente não se enxergam nessas opções, mas os dirigentes partidários vislumbram nelas oportunidades, afinal, em 2010, constatou-se que somente 6,8% dos 513 deputados eleitos (isto é, 35 deputados) obtiveram votação nominal maior que o quociente eleitoral<sup>41</sup>. Uma segunda crítica consiste na flexibilização das ideologias e, mais concretamente, dos programas partidários, pois a identificação como “direita” ou “esquerda” revela-se, na atualidade, cada vez mais insatisfatória na atração de eleitores por meio de diversos pontos de vista (partido-ônibus). A identidade se deteriora e os partidos passam a se moldar para a disputa periódica recorrendo a proposições mais abrangentes e moderadas em sociedades heterogêneas, o que resulta na perda de referenciais. As coligações, em um cenário com elevado número de legendas, firmadas sem um mínimo de coerência ou compromisso com os seus eleitores, podem simbolizar patologias.

---

40 NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 5ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 54.

41 Informação disponível no site: <http://blogs.estadao.com.br/eduardo-reina/2010/11/09/so-68-dos-deputados-federais-foram-eleitos-sem-ajuda-de-puxador-de-voto/>. Acesso em: 22 dez. 2015.

Ressalte-se que Assis Brasil, em 1931, condenava essas alianças ao afirmar que a representação de opiniões dispensa as coligações, considerando uma imoralidade reunirem-se indivíduos de credos diversos com o fim de conquistar o poder e, após, repartir, como coisa vil, o objeto da vitória. Deveriam, assim, os partidos se deixar levar mais pelo orgulho da independência do que pelo prurido de guerrear o governo, mesmo à custa de coligações indecorosas<sup>42</sup>. Em seu voto no julgamento do MS n. 30.260/DF, o ministro Gilmar Mendes oferece uma análise ampla dos desvirtuamentos a elas relacionados, como a ofensa ao monopólio partidário do mandato – fixado em decisão da corte contra o “transfuguismo” –, em razão de o preenchimento de cadeiras ocorrer com base na ordem de classificação de candidatos da coligação, e não de cada legenda. Ademais, indica a ausência de um número da coligação – persistindo, com a lista aberta, o voto na pessoa – e a já mencionada transferência de votos entre candidatos, o que dificulta o controle popular.

A percepção das coligações partidárias, com fundamento legal e constitucional, não deve olvidar das suas potencialidades democráticas, pois até mesmo algumas das críticas aventadas parecem ter mais correspondência com desvirtuamentos originados da proporcionalidade do que propriamente com as alianças entre partidos. Não se desconhece a existência de “legendas de aluguel” (ou partidos nanicos<sup>43</sup>), que convivem com poderosas agremiações, possuem pouca expressão política e, em regra, não alcançam a representação desejada nas eleições, atuando, por vezes, como verdadeiros “grupos de pressão”. Em que pese esse aspecto pernicioso, as alianças revelam uma sistemática favorável à sobrevivência das minorias – defendidas pelo STF na declaração de inconstitucionalidade da cláusula de desempenho, a qual afetaria partidos em ascensão (v.g., PV, PSOL) que poderiam se tornar maioria –, uma vez que, pelas suas forças, nunca sobrepujariam o quociente eleitoral.

No julgamento do MS n. 30.407/DF, o ministro Celso de Mello enfatizou, quanto às coligações, que o cômputo dos votos válidos deve ter como parâmetro a própria existência da aliança, e não a votação de cada partido

---

42 ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. *Democracia representativa: do voto e do modo de votar*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931, p. 123-4.

43 *Vide* o texto de Monica Herman Caggiano intitulado “A acidentada morfologia do processo eleitoral brasileiro”.

coligado, sob pena de se desconsiderarem os propósitos da união, com a marginalização dos grupos minoritários na disputa pelo poder. Aduz, igualmente, que esse tema implica a preservação do direito das minorias que buscam, pela via democrática do processo eleitoral, o acesso às instâncias do poder e deve compor a própria agenda do Supremo Tribunal Federal. Uma curiosidade é que, quanto menor a bancada estadual, maior é a “barreira” para os pequenos partidos e mais imprescindível se torna a coligação. Nos menores estados, com uma bancada de oito deputados federais, o quociente é 12,5% dos votos válidos, enquanto em estados maiores, como São Paulo, com 70 deputados, o quociente é de 1,4% dos votos válidos. Trata-se da explicação de Fleischer do motivo pelo qual os partidos pequenos (v.g., PTN, PST) conseguiram eleger deputados, no período de 1945-1964, em São Paulo e no então Estado da Guanabara<sup>44</sup>.

As coligações também se fazem presentes nas eleições majoritárias, em que os partidos menores – como nas uniões informais que ocorrem na hipótese de segundo turno para cargos do Executivo, salvo em municípios com menos de 200 mil eleitores –, visam, no caso de vitória da chapa, a ser alçados a um cargo no governo, dele participando. Emerge, portanto, uma candidatura comum, em torno de um programa comum e unificador dos partidos<sup>45</sup>. A formação de blocos nas eleições contribuiria, em tese, para a polarização de discussões, precipuamente em panoramas de excessiva fragmentação de legendas, e até no intuito de assegurar apoio de maioria parlamentar futura, se o candidato se sagraisse vencedor. Os partidos grandes, por sua vez, aceitam as parcerias com partidos médios ou pequenos com a finalidade de se mobilizar e se fortalecer diante de outras legendas grandes, o que influi diretamente em aspectos relevantes do pleito como o tempo de televisão (na divisão dos 2/3). Nas eleições de 2014, a título exemplificativo, as coligações de Dilma Rousseff e Aécio Neves tiveram os tempos de 11’24” e de 4’35”, enquanto partidos menores, com candidaturas isoladas, tiveram 45” (v.g., PSDC, PSTU)<sup>46</sup>.

---

44 FLEISCHER, David. “Coligações eleitorais”. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 143.

45 AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *Op. cit.*, p. 54.

46 Informação disponível no site: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Agosto/horario-eleitoral-no-radio-e-tv-comeca-nesta-terca-feira-19>. Acessado em: 24 dez. 2015.

As posições adotadas em relação à formação de coligações partidárias são diversificadas e, em parte, refletem, na política, os interesses da legenda. Os partidos pequenos não podem prescindir de uma regra que possibilite a constituição de arranjos, uma vez que isso aumenta as suas chances de eleger um de seus integrantes, o que implica, por exemplo, o acesso ao fundo partidário. Os partidos maiores, no entanto, seriam favorecidos com a extinção das alianças, com a redução do quadro de agremiações – como controle quantitativo –, porque isso diminuiria a probabilidade de surgimento de novas lideranças, de alternância de pensamentos e de robustecimento de oposições. As controvérsias podem ser depreendidas das proposições que versam sobre o tema e que estiveram em debate nas Casas Legislativas, como o fim das junções para as eleições proporcionais ou a federação partidária.

#### 4.4. As propostas de reforma política relativas às coligações de partidos

A minirreforma concluída no ano de 2015 (Lei n. 13.165) implicou sensíveis modificações nas regras eleitorais – como a redução do tempo de campanha e do prazo de filiação, bem como a participação em debates assegurada apenas a partidos com mais de nove deputados –, e provocou repercussões nas eleições municipais de 2016. Em relação às coligações partidárias, dois pontos primordiais foram decididos e rejeitados. O primeiro consistiu na proibição de alianças para as eleições proporcionais (deputados e vereadores), que teve 246 votos desfavoráveis, 206 votos favoráveis e 5 abstenções; enquanto o segundo foi o da federação partidária, que teve 277 votos desfavoráveis, 157 votos favoráveis e 7 abstenções<sup>47</sup>. Todavia, se as uniões partidárias não foram vedadas, os seus efeitos passaram por restrições: a) regra de tratamento igualitário quanto ao número de registros por partidos e pelas coligações e b) critério para divisão do tempo de rádio/televisão no caso de coligações para pleito majoritário (os seis maiores partidos).

---

47 Informação disponível no site: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/veja-como-ficou-o-pacote-da-reforma-politica-e-eleitoral-a-espera-da-sancao-de-dilma-70xndvntga4xqprks7v7ro8gm#a17>. Acessado em: 24 dez. 2015.

Verifica-se, inicialmente, que a proposta mais frequente em tramitação nas Casas Legislativas dispõe sobre o fim das coligações nas eleições proporcionais, sendo que uma parte dos projetos em torno dessa premissa se encontra arquivada, comumente em virtude do fim da legislatura – *vide*, por exemplo, o PL n. 350/95 (Mendonça Filho), o PLS n. 178/99 (Sérgio Machado), o PL n. 82/2003 (Roberto Magalhães), os PLS ns. 1.067/2003 e 4.376/2008 (Pompeo de Mattos), o PLS n. 197/2005 (Leonel Pavan), o PLS n. 301/2007 (Neuto de Conto) e a PEC n. 29/2007 (Jarbas Vasconcelos/outros). Entre as proposições ativas, é possível destacar o(a): a) PLS n. 47/2011 (Ricardo Ferraço) em tramitação conjunta com o PLS n. 479/2013 (Aloysio Nunes) – na CCJ, aguarda designação do relator –; b) PEC n. 151/2015 (Valdir Raupp e outros) – na CCJ, aguarda designação do relator –; c) PL n. 260/2011 (Carlos Bezerra) – na CCP –; d) PL n. 1486/2011 (Flávia Moraes) – na Mesa Diretora – ao qual se pensará o PL n. 307/2015 (Pompeo de Mattos) – na CCJC –; e e) PEC n. 84/2011 (Duarte Nogueira) – com parecer na CCJ.

A proposta mais notória na defesa do fim das coligações nas eleições para deputados/vereadores foi a PEC n. 40/2011, do ex-parlamentar José Sarney e de outros senadores, sob o argumento de que as alianças partidárias, nesse contexto, são passageiras e constituídas por conveniência, sem nenhuma afinidade acerca de um programa de governo ou de ideologia. Acrescenta-se, ainda, que o escopo do instituto seria, sobretudo, aumentar o tempo de propaganda eleitoral e viabilizar a conquista de um número maior de cadeiras, de modo que a sua proibição possibilitaria ao eleitor identificar o ideário de cada candidato e estreitaria a vinculação deste ao partido. Em março de 2015, o plenário do Senado aprovou, em segundo turno, a alternativa enunciada (com 62 votos a favor e 3 contrários), mas, após o encaminhamento para a Câmara dos Deputados, no mês de maio de 2015, PT e PMDB impuseram a derrota deste ponto da reforma política<sup>48</sup>. Na mesma sessão, o nomeado “distritão” foi rejeitado e a regra de cláusula de barreira – que exigia 2% dos votos válidos para a eleição de deputados – foi aprovada com versão menos restritiva.

---

48 Informação disponível no site: <http://oglobo.globo.com/brasil/camara-rejeita-fim-das-coligacoes-proporcionais-aprova-clausula-de-barreira-16291876>. Acessado em: 25 dez. 2015.

Saliente-se que, considerados os dados das eleições de 2014, caso vigesse norma que vedasse a formação de coligações no pleito para deputado federal, a composição do Parlamento seria, em uma simulação<sup>49</sup>, muito diferente pois seis dos 28 partidos que conseguiram eleger candidatos ficariam de fora do quadro (PEN, PMN, PRP, PTC, PSDC e PSL). O PT e o PMDB, em 2014, elegeram 70 e 66 deputados, respectivamente (136 no total ou 27% da Casa Legislativa). Em um cenário sem coligações, teriam sido eleitos 101 (PT) e 102 (PMDB) deputados, isto é, 40% da Câmara dos Deputados. Dessa forma, somados os seis partidos com o maior número de deputados sem coligação (ou seja, PMDB, PT, PSDB, PSB, PP e PSD) alcançar-se-ia um percentual próximo a 75% dos integrantes. Seguem, assim, tabelas comparativas com os dados apontados.

Do exame dos projetos existentes, é interessante mencionar a proposta da extinção das coligações e da sua substituição pelas denominadas “federações”, de modo que dois ou mais partidos se uniriam nas eleições e permaneceriam ligados, atuando conjuntamente no curso da legislatura. Elas ensejariam associações mais estáveis, tanto pelo seu registro no TSE como pelo caráter nacional (vinculariam as eleições nos Estados) e pelo tempo de duração, resultantes das críticas em relação à natureza efêmera das alianças eleitorais, sem, contudo, inviabilizar a concorrência de legendas menores. Entre as propostas de federação<sup>50</sup>, constam o PL n. 2522/2015 (com origem no PLS n. 477/2015) e o PLS n. 211/2001 (Antonio Valadares). Com redações similares, esses PLs defendem que: a) a integração à federação só pode ocorrer por partidos com registro definitivo, b) os partidos deverão permanecer a ela filiados por, no mínimo, quatro anos (PLS 477/2015) ou três anos (PLS 211/2001) e c) a formação das federações apenas pode ocorrer no período das convenções (PLS 277/2015) ou em período anterior aos quatro meses que antecedem as eleições (PLS 211/2001).

A federação partidária indicaria uma medida menos drástica que a proibição das coligações, uma vez que, por um lado, permite a sobrevivência de partidos médios/pequenos em relação ao quociente eleitoral e, por outro,

---

49 Dados do TSE disponíveis: *Revista em Discussão!*, ano 6, n. 24, fev/2015, p. 35 – “Sem coligações, menos partidos”.

50 Alguns projetos concernentes ao tema já se encontram arquivados, como o PL n. 2.679/2003 e o PL n. 1.210/2007.

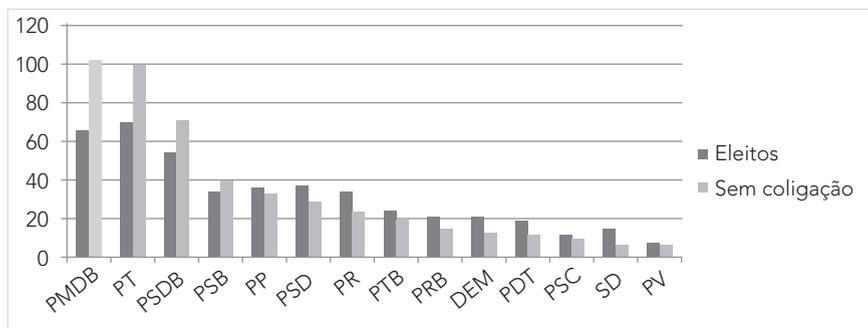


Figura 1

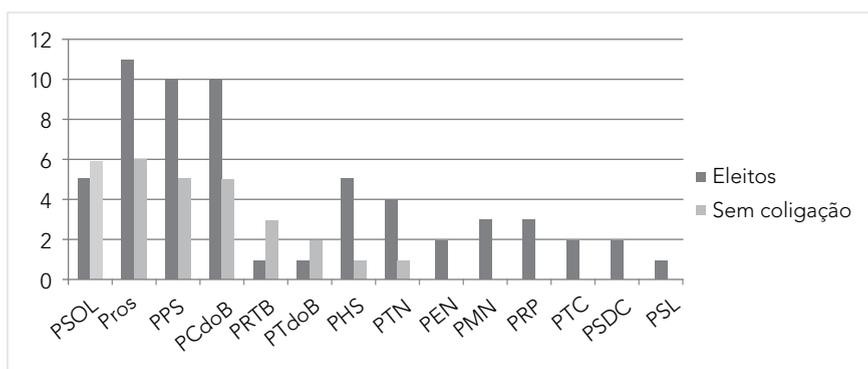


Figura 2

imporia regras visando à estabilidade da união em torno de um conteúdo e à correção de distorções da proporcionalidade, estimuladas por propósitos eleitorais, exclusivamente. É mister ressaltar que as propostas não se restringiram a essas soluções, podendo-se fazer alusão, por exemplo, quanto às coligações majoritárias, ao PLS n. 776/2015 (Cristovam Buarque), segundo o qual se admitiria a constituição de alianças partidárias unicamente na hipótese de haver segundo turno, sob igual argumento de que as coligações serviriam para a realização de negócios escusos e troca de interesses menores. Há, por fim, proposições que avançam não sobre a junção de partidos, mas, especificamente, sobre as suas consequências prejudiciais, como o PLS n. 298/2014 (Lídice da Mata) e o PLS n. 106/2015 (Alvaro Dias), que pretendem modificar a forma de distribuição do tempo de propaganda eleitoral no caso de coligações.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão desenvolvida no presente capítulo insere-se no contexto da reforma política retomada no ano de 2015 e, por conseguinte, de uma exigência crescente de comportamentos éticos, tanto na disputa eleitoral como no exercício do mandato. Reitere-se que as mudanças nas regras para o pleito não são imunes a desvirtuamentos, diante da própria falibilidade humana, e refletem, invariavelmente, opções institucionais e parciais, implicando mudanças de estratégias pelas legendas e seus candidatos. A intitulada “minirreforma”, promovida pela Lei n. 13.165/2015, suscitou pontos polêmicos e seus resultados, assim como os da reforma, não agradaram a todos os partidos, o que é natural, uma vez que modificações – ou a ausência delas – influem, mesmo indiretamente, nas suas perspectivas de conquista ou manutenção do poder.

Um tema recorrente nos debates corresponde aos desvirtuamentos provocados pela adoção do princípio da proporcionalidade, desde os parâmetros para a definição do quociente eleitoral até a metodologia de distribuição dos votos. Não se desconhece, todavia, o seu irrefutável valor em uma democracia, uma vez que busca transpor para o microcosmo do Parlamento o máximo de identificação com os heterogêneos posicionamentos presentes na sociedade. É nesse contexto que o estudo das coligações partidárias se faz indispensável, enfatizando que as críticas a essas alianças se situam, outrossim, nas eleições majoritárias. Consiste, portanto, na união, ainda que transitória – pois o próprio pleito é periódico –, entre dois ou mais partidos para a concorrência na campanha eleitoral e insere-se no âmbito constitucional do exercício da liberdade associativa, que não é irrestrita nem pode ser considerada a origem dos desvios políticos.

Há, decerto, na citada junção de partidos possíveis inconveniências. Os arranjos constituídos podem, de fato, revelar ligações espúrias, com trocas de favores, mitigando-se as ideologias ou os programas partidários. O registro de “personalidades” e a transferência de votos para candidatos inesperados, por vezes nem mesmo pertencentes à legenda da sua preferência, são questões que exigem soluções, já que dificultam o controle vertical pelo povo. A dúvida que persiste, no entanto, é se as patologias são resultantes da associação ou dos partidos que a compõem, criticados, na atualidade, pela flexibilidade e amplitude de entendimentos; bem como, em alguns casos, pela própria ausência de democracia interna. Um segundo ponto, quanto à extin-

ção das coligações, é entender quais são as reais repercussões da proposta, pois a inexpressividade de legendas nanicas não deve servir de fundamento para a supressão de oportunidades às minorias – principalmente quando nela se misturam partidos em processo de expansão (v.g., PSOL, PROS).

O pêndulo político dirigiu-se, por ora, para alternativas mais moderadas, objetivando-se, assim, a correção dos efeitos das alianças, que serão permanentes, e não a extinção das próprias coligações. Estabeleceram-se como regra, destarte, o tratamento igualitário no número de registros a serem apresentados pelos partidos ou por coligações e a alteração do critério para a divisão do tempo de rádio/televisão em coligações para pleito majoritário, considerando-se, para tanto, os seis maiores partidos. Recorde-se que, entre as alternativas, é possível observar o que se denomina “federação de partidos”, que exigiria, por parte das legendas, uma estabilidade relacional em torno de projeto comum e com duração superior ao íterim da campanha. Trata-se de um assunto que oferece distintas perspectivas e demanda reflexão em torno de qual seria o projeto de cenário político desejado, afinal cada escolha impõe percalços.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *Manual das eleições*. 2.ed. São Paulo, Sarai-va, 2002.
- ARAGÃO, Murillo de. *Reforma política: o debate inadiável*. Rio de Janeiro, José Olympio, 2014.
- ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. *Democracia representativa: do voto e do modo de votar*. 4.ed. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1931.
- CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*. Brasília, Senado Federal, 1990.
- \_\_\_\_\_. “Coligações partidárias: verticalizar ou não verticalizar”. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 100, p. 201-7, jan./dez. 2005.
- COTTERET, Jean-Marie; EMERI, Claude. *Les systèmes électoraux*. Paris, Presses Universitaires de France, 1973.
- DUVERGER, Maurice. *Instituciones politicas y derecho constitucional*. Caracas-Barcelona, Ediciones Ariel, 1962.
- \_\_\_\_\_. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Os partidos políticos nas Constituições democráticas*. Belo Horizonte, Imprensa da Universidade de Minas Gerais, 1966.
- \_\_\_\_\_. *Sete vezes democracia*. São Paulo, Convívio, 1977.

- FLEISCHER, David. "Coligações Eleitorais". In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte, UFMG, 2006, p. 142-6.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã, ou Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Tradução Rosina D'Angina. São Paulo, Martin Claret, 2009.
- LEMBO, Cláudio. *Visões do Cotidiano*. Barueri, Manole, 2012.
- MELO FRANCO, Afonso Arinos. *Evolução da crise brasileira*. 2.ed. Rio de Janeiro, Topbooks, 2005.
- MENDEIETA Y NUÑEZ, Lucio. *Los partidos políticos*. México, Editorial Stylo, 1947.
- NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 5.ed. Rio de Janeiro, FGV, 2004.
- NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México, Universidad Nacional Autónoma de México; Fondo de Cultura Económica, 1994.
- PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. London, University of California, 1967.
- ROCHA, João C. da Rocha Cabral. *Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil 1932*. Brasília, Secretaria de Documentação e Informação, 2004.
- SILVA, José Nepomuceno da. *As alianças e coligações partidárias*. Belo Horizonte, Del Rey, 2003.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo, Alfa-Omega, 1983.

## Capítulo 4

# Reformas Políticas no Brasil e a Participação Popular

Ana Paula Bagaiolo Moraes

Raquel Cunha dos Santos

### 1. INTRODUÇÃO

Propostas para alterações no sistema eleitoral têm sido tema tanto de campanhas eleitorais como nos debates do Congresso Nacional, por conta da crise de confiança institucional, ampliada pelos desdobramentos de ações judiciais anticorrupção. Há um crescente questionamento sobre o real compromisso dos eleitos: se com os anseios dos eleitores ou se com os financiadores de suas campanhas.

À margem das alterações trazidas pela lei n. 13.165/2015, há o esforço conjunto de mais de 101 organizações<sup>1</sup> que, pautadas em pesquisas de opinião pública, buscam colher assinaturas suficientes para submeter um projeto de lei complementar de iniciativa popular para a reforma do sistema eleitoral; o caráter distintivo desse projeto está exatamente na adesão popular, condição *sine quo non* para a sua concreção; movimento é similar ao realizado para propositura do projeto de lei que originou a Lei da Ficha Limpa<sup>2</sup>.

---

1 Entre elas, citamos OAB, CNBB, Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político, FENAJ, UNE, CTB, CUT, UBES, UBM, União dos Vereadores do Brasil, Conselho Nacional das Igrejas Cristãs do Brasil (CONIC), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Educação (CNTE), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE), Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), entre outras.

2 A aprovação de projetos de lei de origem popular é tarefa hercúlea, dadas as proporções quase continentais do país. Até o momento, apenas quatro projetos de origem popular se transformaram em lei, mais recentemente destaca-se a Lei Complementar n. 135/2010

Trata-se do projeto “Reforma Política e Eleições Limpas – Coalizão Democrática”. Nele, quatro problemas estruturais que dificultam a melhoria do processo democrático foram destacados, são eles: os problemas decorrentes do financiamento de campanhas políticas por empresas; o sistema eleitoral proporcional de lista aberta; a sub-representação das mulheres; e a deficiente regulamentação dos mecanismos de democracia direta. As soluções propostas compõem o futuro projeto de lei complementar.

Ressalta-se que o exercício da democracia direta tem previsão constitucional, e não se resume ao uso das ferramentas “referendo” e “plebiscito”. Afinal, pode-se iniciar o processo legislativo pela iniciativa popular. Novas tecnologias acenam com a possibilidade de ampliação da participação popular na tomada de decisões de interesse comum. A reunião de milhões de pessoas simultaneamente em ambiente virtual já é uma realidade e as possibilidades daí advindas têm paulatinamente adquirido maior visibilidade.

Assim, o presente capítulo relaciona três teorias políticas clássicas sobre formação do Estado pelo ponto que partilham, isto é, a escolha. Além disso, será apresentado um histórico das alterações legislativas na seara eleitoral que possuem a iniciativa popular como fundamento inicial, bem como a análise das propostas de alteração do projeto de Lei Complementar da Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas – tendo como pilar a entrevista concedida pelo juiz Marlon Reis – e, finalmente, apontar o que se logrou na minirreforma política.

## 2. BREVE HISTÓRICO SOBRE O INDIVÍDUO, O PODER POLÍTICO E A DEMOCRACIA, A PARTIR DAS TEORIAS CONTRATUALISTAS

Assegurar certezas de convívio aos indivíduos que compõem determinada sociedade, bem como limitações ao arbítrio de poder estatal e de corporações, preservando um núcleo básico de direitos fundamentais e

---

(Lei da Ficha Limpa), que reuniu cerca de 1,2 milhões de assinaturas para que pudesse ser apreciada pelo Congresso Nacional. Os organizadores do atual projeto para reforma eleitoral afirmam que já reuniram cerca de 800 mil assinaturas.

garantias à propriedade privada, independentemente de quem exerça o poder político, tem sido a missão do Estado.

Durante a transição da Idade Média para Idade Moderna ocorreram transformações significativas nos meios de produção e na forma de acumulação da riqueza; o acúmulo mercantilista e a ascensão da classe burguesa são as bases para as sucessivas alterações na forma de organização do poder e consolidação de identidades nacionais<sup>3</sup>.

A partir do Iluminismo, foi adotada a visão antropocêntrica de que cada indivíduo é suficientemente independente *per si*. O pensamento clássico de que o homem é um ser social por sua natureza<sup>4</sup> cede espaço para o individualismo na mecânica social e serve de justificativa às teorias contratualistas da formação do Estado.

O poder político desvincula-se das fontes divinas ou da coerção pela força física e, progressivamente, passa a enraizar seu fundamento na vontade originária da sociedade. Nesse sentido, Vieira (1997, p. 15) destaca que:

O modelo do 'Contrato' fundamentará, em bases diferentes, a organização civil. O indivíduo é fonte de todo o poder, que é legitimado por uma convenção. Desta forma, de um só golpe, resolvem-se duas questões: a legitimidade do poder, fundada numa convenção, e a fonte de sua legitimidade localizada no indivíduo.

Os principais teóricos políticos da teoria do contratualismo são Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, cujas interpretações sobre a formação do poder político repercutem até os presentes dias.

Hobbes (2003) considerava que em estado de natureza o homem não possuía paz, sendo impossível, assim, a formação das virtudes sociais justi-

---

3 A burguesia, classe social ascendente no começo da Idade Moderna, detentora dos meios de produção, pode ser considerada o fermento ativo nas transformações políticas de então, a delimitação de Estados Nacionais e garantias do indivíduo, seguidas da necessidade de fim dos privilégios dos nobres; estabilização do Poder Político e preservação de propriedade individual; traduzem os anseios daquela classe.

4 O pensamento clássico do homem social, conceito aristotélico de *zoon politikon*, passa a sofrer críticas, pois os pensadores do Iluminismo valorizam o indivíduo autônomo, espelhado ao conceito científico do átomo.

ça e lealdade, prevalecendo o permanente estado de vigília, desconfiança e temor em relação a todos. Para o autor,

Onde não há poder comum não há lei, e onde não há lei não há injustiça. Na guerra, a força e a fraude são as duas virtudes cardeais. A justiça e a injustiça não fazem parte das faculdades do corpo ou do espírito. Se assim fosse, poderiam existir num homem que estivesse sozinho no mundo, do mesmo modo que seus sentidos e paixões. São qualidades que pertencem aos homens em sociedade, não na solidão. Outra consequência da mesma condição é que não há propriedade, nem domínio, nem distinção entre o meu e o teu; só pertence a cada homem aquilo que ele é capaz de conseguir, e apenas enquanto for capaz de conservá-lo. É pois esta a miserável condição em que o homem realmente se encontra, por obra da simples natureza [*sic*] (HOBBS, 2003, p. 166)

Essa teoria aduz que a ficção originária que forma o Estado é indissolúvel, bem como é irreversível a transferência de poderes absolutos ao soberano. Isso porque, sob a ótica do autor, a abdicação de poderes em favor do monarca apresentava-se como a única solução para concretizar o objetivo basilar do contrato: a paz social. O resíduo de liberdade individual acomodava-se no emprego de meios para defesa da própria vida e no “silêncio da lei”.

Locke (1994), por sua vez, justifica a adoção do Estado para a garantia da liberdade individual e da propriedade privada. Para ele, os indivíduos são portadores de direitos, mesmo em natureza, mas de forma precária. A formação da sociedade civil tem como finalidade a fruição da propriedade em paz e em segurança, por meio das leis estabelecidas por essa sociedade.

O poder deliberativo (outorgado a representantes políticos) perfaz o núcleo que concretiza a normatização dos direitos naturais. Decorre desse poder os poderes Judiciário e federativo. Está no pensamento de Locke o germe da separação de poderes, conceito que será refinado por Charles de Montesquieu, consoante explica Vieira (1997, p. 41):

Do poder político, os termos estabelecidos por Locke, resultam finalmente dois corolários inerentes à lógica de sua argumentação no que toca aos cidadãos. Primeiro que, sendo a comunidade política uma associação fundamentalmente constituída de proprietários, pois a condição para os filhos herdarem as posses dos pais era de que admitissem o governo, o direito de cidadania era um direito que se restringiria aos proprietários e que apesar de os trabalhadores sem terra

serem necessários à comunidade não eram, contudo, membros da mesma. Segundo, que não tendo a associação civil e o poder dela resultante função mais importante do que conservar a propriedade que cada um já adquire no estado natural, o governo não poderia instituir ou aumentar impostos sem o consentimento dos proprietários.

O conceito de cidadão de Locke (1994) é restrito aos detentores de propriedade, ainda que a única propriedade recaia sobre si mesmo. Assim, as decisões emanadas pelas leis obrigam à toda coletividade. A soberania popular, após o contrato inicial, manifesta-se de forma direta para a dissolução da representação.

Na visão de Rousseau (2002), o Estado é um artifício para convivência em sociedade. O autor genebrino exalta a participação direta de todos os indivíduos como modelo ideal de organização, pois é pela soma de cada uma das vontades individuais que se obtém a vontade geral que orienta a sociedade para o bem comum. Considera que a soberania popular é inalienável e indivisível, asseverando que:

Enquanto numerosos homens reunidos se consideram como um corpo único, sua vontade também é única e se relaciona com a comum conservação e o bem-estar geral. Todas as molas do Estado são então vigorosas e simples, suas sentenças são claras e luminosas; não há interesses embaraçados, contraditórios; o bem comum mostra-se por toda parte com evidência e apenas demanda bom senso para ser percebido. (ROUSSEAU, 2002, p. 49)

A representação política, admitida ante a dificuldade de exercício direto da participação popular na condução dos assuntos do Estado, recebe críticas, especialmente quando os eleitos se tornam agentes de interesses de particulares, em detrimento da vontade geral. Para Rousseau, a formalização da propriedade privada rompe a igualdade natural dos homens. Sob esse aspecto, a sociedade política institucionalizou a desigualdade na forma de leis, impondo dificuldades e gravames aos mais pobres.

Para Hobbes e Locke, a instituição do Estado se dá a fim de garantir preservação da paz, impossível ou precária no estado natural. Rousseau diverge de tal entendimento, pois, para ele, o homem em natureza convive em harmonia entre iguais – não existe a inclinação à violência e nem à guerra – e ressalta que a formação do Estado atende aos interesses dos ricos

que, com a normatização da propriedade privada, internalizam a desigualdade (VIEIRA, 1997).

Por mais distintas que sejam as teorias contratualistas entre si, os três autores apontam para a força fundante do poder político de maneira uníssona: o povo.

É a partir da premissa da soberania popular que se constitui a organização dos poderes no Estado brasileiro e a democracia<sup>5</sup> é a fórmula constitucional adotada para a legitimação dos agentes políticos.

A definição de democracia não é unívoca<sup>6</sup>. Diversos estudiosos buscam conceituá-la por meio de sua classificação, suas facetas, seu processo histórico, sua construção social ou, ainda, a partir de sua semântica<sup>7</sup>.

Segundo o dicionário Houaiss (HOUAISS; VILLAR, 2001, p. 123), democracia é “governo em que o povo exerce a soberania”, ou seja, um governo feito pelo povo e que tem por detentor do poder o próprio povo, algo que se deduz também pela sua própria construção etimológica: *demos*, que significa *povo*, mais *kratos*, que significa *governo* ou *poder*<sup>8</sup>.

Trata-se de produto do século XX, relativamente recente, se considerado todo o processo histórico que o precedeu. Resulta diretamente de transformações socioeconômicas iniciadas no século XVIII e que continuam a gerar ondas de democratização e, por vezes, de desdemocratização<sup>9</sup>.

---

5 Apesar de ter sido discutida e mesmo praticada ao longo dos últimos 2.500, a democracia como conhecemos é fruto da sociedade do século XX, nesse período sua aplicação foi oscilante, e não se pode identificar uma linha evolutiva para o conceito de democracia (DAHL, 2001).

6 Segundo SARTORI (1994b, p. 17), “existem motivos para o conceito de democracia ser difuso e multifacetado”, contudo é preciso ter cuidado com as ideias errôneas que se pode ter sobre ela, uma vez que isso pode fazê-la dar errado e reduzi-la a uma “simples armadilha verbal” (SARTORI, 1994b, p. 18).

7 Explica SARTORI (1994b) que, em virtude de ser o conceito de democracia muito abrangente, fica difícil não chegar a uma confusão conceitual e é preciso ter cautela com isso.

8 É importante salientar que essa definição, ao pé da letra, conforme adverte SARTORI (1994b), é oriunda do grego e que esse sentido literal não é suficiente para compreender o que ela efetivamente representa, porque, segundo o autor, “Uma democracia só existe à medida que seus ideais e valores dão-lhe existência” (SARTORI, 1994b, p. 23)

9 Desdemocratização indica períodos em que há retração da participação popular com a imposição de cima para baixo à população de condições autoritárias. (TILLY, 2007)

Huntington (1991) destaca que o fenômeno de difusão da democracia atua por sistema de ondas, ora se expandindo, ora se retraindo. Ele identifica na história as ondas democráticas coincidentes com movimentos históricos significativos.

O autor destaca cinco aspectos que favoreceram a terceira onda do movimento de expansão democrático: a) problemas de legitimidade de regime autoritários, especialmente pela larga difusão dos valores democráticos, cujo desempenho econômico mostra-se falho e dependente; b) crescimento econômico globalizado, sem precedentes, a partir de 1960, com ampliação da classe média e elevação do padrão de vida; c) alteração no posicionamento da Igreja Católica (Segundo Concílio de 1963-1965), que importou na oposição das igrejas nacionais aos regimes autoritários; d) mudanças no relacionamento dos atores globais da Guerra-Fria; e e) estímulo e padronização de modelos democráticos, que geraram efeito cascata para subseqüentes esforços por democratização (HUNTINGTON, 1991).

Como bem expressa Caggiano (2011, p.7),

O homem, efetivamente ente detentor de *zoon politikon*, vem, ao longo da sua história, desenvolvendo fórmulas que, organizando o poder e a tomada das decisões políticas, busquem exatamente a salvaguarda de sua liberdade. E, no extenso arsenal de receitas e combinações de elementos políticos que o mundo conheceu, emerge a democracia como o modelo que mais se aproxima da perspectiva de resguardo da liberdade.

Espera-se que da democracia decorram boas condições de vida para todos, igualdade de oportunidades e liberdade de escolha, pois esses são os seus impactos positivos almejados pelos cidadãos (TILLY, 2007).

Essa forma de governo permite inúmeros arranjos possíveis, nascidos do encontro cartesiano entre participação popular e oposição, sob os efeitos de interesses socioeconômicos (DAHL, 2005).

Qualquer que seja a definição que se adote para delimitar o conceito de democracia, conterà, certamente, o poder político originado da vontade do povo; o ambiente competitivo (existência de oposição) e, ainda, o monopólio da violência pelo Estado. Contrapondo-se, portanto, com o conceito medieval, cuja justificativa do poder absoluto dos senhores feudais decorria da vontade divina.

Via de regra, governos democráticos são constituídos por um sistema representativo, decorrente de processo eleitoral, no qual o corpo político eleito recebe um mandato, limitado temporalmente, para a tomada de decisões que envolvam a coletividade. Nesse sentido, explica Reis (2012, p. 67):

A representação moderna surgiu como decorrência da amplitude territorial e demográfica nos Estados Nacionais, que inviabilizava a consulta direta à totalidade do povo para a tomada de decisões de interesse geral. A eleição de representantes atende, assim, num primeiro momento, à necessidade de reunir em um mesmo fórum de diálogo (o Parlamento) as representações dos diversos segmentos da nação.

Na mesma esteira, Silva (2005, p. 136-7) assevera que:

A democracia não teme, antes requer, a participação ampla do povo e de suas organizações de base no processo político e na ação governamental. Nela, as restrições a essa participação não de limitar-se tão só às situações de possível influência antidemocrática [...] Embora os tempos atuais não permitam, dada a complexidade da organização social, que se retorne ao mandado imperativo, é certo que há mecanismos capazes de dar à representação política certa concreção. São eles: a atuação partidária livre, a possibilidade de participação permanente do povo no processo político e na ação governamental por meios de institutos de democracia direta.

Democracia participativa, ou direta, pressupõe acesso do cidadão a ferramentas que permitam a tomada de decisão sem necessidade de intermediação ou representação. São formas de participação democrática direta o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular.

### 3. A DEMOCRACIA E A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA HISTÓRIA BRASILEIRA

Apesar de o conceito de soberania popular estar consignado no art. 1º da Constituição e ser exercido por meio do sufrágio universal (PEREIRA, 2009), o desenrolar histórico da participação popular nas diversas etapas atravessadas pelo povo brasileiro desde a colonização do Brasil até a recen-

te redemocratização denota que as elites dominantes conseguiram manter preponderância na defesa de interesses privados, em detrimento das necessidades do ator principal em qualquer democracia, isto é, o povo.

Os esporos do coronelismo “[...] como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada” (LEAL, 2012, p. 43), por muito tempo favoreceram a manutenção de sistemas de representação política nas esferas estaduais e federal sensíveis aos interesses da minoria detentora do poder econômico.

A fim de mudar essa realidade, já era possível notar, durante a Constituinte de 1988, uma importante participação de movimentos sociais que buscavam ampliar as formas de participação social para além da escolha de seus representantes políticos e viabilizar que o maior número possível de membros da sociedade civil pudesse exercer diretamente a tomada de decisões relevantes.

Nesse momento, conforme relata Reis (2015), a Arquidiocese de São Paulo e a OAB do Rio Grande do Sul, cada uma agindo separadamente no começo, mas unindo esforços posteriormente, apresentaram uma Emenda Popular Participativa à Constituição de 1988, já que, naquele momento, o Regimento da Assembleia Nacional Constituinte permitia que fossem apresentadas Emendas Populares.

A Emenda Popular apresentada por esses movimentos, consoante assinala Reis (2015), procurava de forma inédita inserir na Lei Maior os mecanismos de democracia direta que temos atualmente, porque nunca houvera a previsão da iniciativa popular em nenhuma outra Constituição brasileira anterior.

Tal mobilização (REIS, 2015) influenciou o processo da Assembleia Nacional Constituinte e culminou na democracia direta, prevista na Constituição em seu art. 14, que dispõe sobre plebiscito, referendo e iniciativa popular, algo que se tornou real graças à coleta de assinaturas populares sob a liderança de Francisco Whitaker Ferreira (mais conhecido por Chico Whitaker), que na época trabalhava na Secretaria Executiva da Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo e que foi um dos grandes responsáveis pela inserção da iniciativa popular na Constituição de 1988.

Foi a partir do advento da Constituição de 1988 que isso mudou e finalmente a iniciativa popular passou a ser abarcada. Conforme explica Ferreira Filho (2010, p. 146), essa Constituição-cidadã ficou conhecida por sua extensão, “[...] com 245 artigos, mais os 70 das Disposições Transitórias,

era ela a mais longa das Constituições brasileiras e uma das mais extensas das que o mundo conhece ou conheceu. Uma Constituição mais que analítica, pois, detalhista”, marcada portanto por um ideal transformador e que rompesse com qualquer vestígio deixado pelo regime jurídico da Ditadura Militar.

Ainda de acordo com Ferreira Filho (2010, p. 146) sobre as características da Carta Magna, “[...] isto advinha de sua pretensão abrangente, quer dizer, do desejo de tudo regular, e integralmente, que tomara conta da Constituinte”, buscando orientar os governos, mas ao mesmo tempo também impor a efetividade de suas normas, o que a caracterizou como uma Constituição-dirigente (FERREIRA FILHO, 2010).

Acerca da matéria política, o arcabouço da Constituição de 1988 trouxe outros direitos além dos mecanismos de iniciativa popular mencionados, consoante explica Ferreira Filho (2010, p. 147)

Já a ordem política, era caracterizada por uma estruturação democrática, com extensão do sufrágio aos jovens de mais de dezesseis anos (o voto do analfabeto já viera no período militar), a previsão de mecanismos de manifestação popular direta (plebiscito, *referendum*, iniciativa popular). Conservava-se como sistema de governo o presidencialismo – adotado por pequena maioria em substituição ao parlamentarismo proposto pelo Projeto – mas se procurava fortalecer o Congresso e diminuir o poder do Executivo. Com efeito, eliminava-se a aprovação de projetos de lei pelo ‘decurso de prazo’, e extinguia-se o decreto-lei (substituído pelas medidas provisórias de vigência – supunha-se – efêmera).

No que tange às inovações trazidas pelo art. 14 da Lei Maior, verificou-se, conforme já mencionado, que o ordenamento jurídico passou a prever instrumentos que possibilitam ao povo engajar-se na atuação direta das decisões políticas, não se restringindo apenas à democracia indireta<sup>10</sup>, cuja

---

10 De forma bastante simples, Reis (2012, p. 67) explica que a democracia indireta ou representativa “[...] é exercitada por intermédio da eleição de agentes políticos pela via de processos seletivos, baseados no voto de valor igual para todos e na ocupação provisória de mandatos com duração certa”; ou seja, não mediante uma atuação direta dos cidadãos, tal como ocorria na Grécia antiga, mas pela composição de representantes, escolhidos pelo povo por meio do voto, conforme sua vontade política definida pelas urnas.

base é o processo eleitoral no qual se espelha a vontade do povo pelo resultado das urnas.

O referido dispositivo legal foi, portanto, “[...] capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos na sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 65) ao permitir “[...] a iniciativa popular como iniciadora de processos legislativos” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 65).

Nessa mesma esteira, explica Pereira (2009, p. 150):

O sistema eleitoral brasileiro consagra o princípio da participação através de outras modalidades, além das eleições majoritária e proporcional, com uma finalidade constitucional principal, que é o cumprimento do princípio democrático através de institutos da democracia semidireta, tais como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, trazendo, desta forma, um maior teor de eficácia ao composto participativo.

Acerca dessas modalidades de instrumentos de participação direta (ou semidireta, conforme conceitua Pereira (2009), de acordo com o art. 2º da Lei n. 9.709/98, tanto o plebiscito como o referendo são mecanismos de consulta popular, para que se manifeste sobre matéria importante de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, diferenciando-se apenas pelo momento em que cada um deles pode ocorrer, nos termos dos §§ 1º e 2º do mencionado dispositivo.

Assim, enquanto o plebiscito<sup>11</sup> deve ser convocado antes do ato legislativo ou administrativo, para que a população se manifeste a seu respeito aprovando ou rejeitando o conteúdo submetido, o referendo<sup>12</sup> é convocado depois do ato legislativo ou administrativo, podendo, assim, ratificá-lo ou rejeitá-lo.

---

11 Ainda sobre o plebiscito, trata-se de “[...] instituto pelo qual o povo é chamado a aprovar ou não um fato, um acontecimento concernente à estrutura do Estado ou do governo, que sempre precede ao processo legislativo, restando ao Estado, após o plebiscito, praticar os atos de vontade expressos pela maioria popular” (PEREIRA, 2009, p. 152).

12 Acerca do referendo, Pereira (2009, p. 152) explica que é “[...] instituto que submete à população um projeto legislativo, previamente discutido, votado e aprovado pelo órgão competente, que só alcançará eficácia plena no plano jurídico se aprovado pelo voto popular.”

Embora o referido art. 14 da Constituição Federal não inclua os Conselhos entre as formas de democracia direta, mister salientar que eles também constituem uma das formas de participação ativa da cidadania na decisão política. Pogrebinsch e Santos (2011) apresentam dados empíricos desse impacto, cujo resultado revelou que, em outubro de 2009, 1/5 dos projetos de lei e quase metade das propostas de emenda constitucional que tramitavam no Congresso Nacional apresentavam forte convergência com deliberações de alguma conferência<sup>13</sup>.

A despeito da importância de todos esses mecanismos, o presente trabalho busca tratar, mais especificamente, do inciso III do art. 14 da Constituição, ou seja, da iniciativa popular.

Trata-se de um “[...] instituto que inicia a formação da lei por parte do eleitorado. Terá, porém, de obedecer a requisitos mínimos, como a exigência de um por cento do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco Estados” (PEREIRA, 2009, p. 152-3), previsto no art. 61, § 2º, da Constituição Federal.

Nesse mesmo sentido conceitua Ferreira Filho (2013, p. 223):

A Constituição de 5 de outubro confere iniciativa de leis complementares e leis ordinárias ao cidadão (art. 61).

A iniciativa popular em tema federal está condicionada à manifestação de pelo menos um por cento do eleitorado nacional, que deverá estar distribuído em no mínimo cinco Estados, exigida em cada um deles a manifestação de três décimos de seus eleitores (art. 61, § 2º).

O constituinte deixou à lei a disciplina da iniciativa popular nos Estados (art. 27, § 4º), prevendo, contudo, para os Municípios a competência de discipliná-la pela respectiva Lei Orgânica, observada, no entanto, a manifestação de no mínimo cinco por cento do eleitorado municipal (art. 29, XIII).

No Brasil, é possível dizer que a iniciativa popular despontou historicamente, conforme já explicado anteriormente, durante a Constituinte, momento em que movimentos sociais buscavam a inclusão justamente desses

---

13 “As conferências nacionais consistem em instâncias de deliberação e participação destinadas a prover diretrizes para a formulação de políticas públicas em âmbito federal” (POGREBINSCH; SANTOS, 2011, p.261).

elementos, algo que se tornou possível por meio do art. 14 da Constituição Federal.

Tomando mais uma vez a liderança na via direta de participação, no ano de 1996 Chico Whitaker – já não mais secretário executivo da Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo, mas agora da Comissão Brasileira Justiça e Paz<sup>14</sup> da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) – passou a apoiar uma nova proposta de lei (REIS, 2015).

Relata Reis (2015) que, nesse mesmo ano, a CNBB realizou uma campanha da Fraternidade com o tema “Fé e Política”. Dentro dos acúmulos que surgiram com a Campanha da Fraternidade, eles decidiram realizar uma pesquisa de opinião pública, (embora não revestida dos rigores técnicos de uma *survey*), pedindo que as pessoas elencassem os maiores problemas das eleições brasileiras. Isso foi possível por meio da assessoria de professores da Universidade de Cândido Mendes, que encaminharam formulários para todas as paróquias do Brasil buscando essas respostas (REIS, 2015).

A partir dessa pesquisa, vislumbrou-se que os problemas mais relatados foram a compra de votos e o uso eleitoral da máquina administrativa (REIS, 2015).

Em busca de atender aos anseios sociais pela extinção ou minimização desses problemas, o Juiz de Direito de São Paulo (que na época era o Juiz da Primeira Zona Eleitoral de São Paulo e hoje é desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo), Dirceu Aguiar Dias Cintra Júnior, juntamente com o então Procurador da República, Aristides Junqueira, e o então Procurador Regional Eleitoral do Ceará, José G. Cavalcante, elaboraram a minuta de um projeto de lei que contemplava esses dois aspectos da compra de votos e do que a lei chama de condutas vedadas aos agentes públicos (REIS, 2015).

Tal iniciativa foi possível porque Chico Whitaker já tinha vivenciado essa ideia durante a Constituinte. A partir dos esforços da coleta de assinaturas dos cidadãos, nasceu a primeira lei de iniciativa popular, a Lei n. 9.840/99, publicada em 29 de setembro de 1999, mais conhecida como “A Lei dos Bispos”, por causa do protagonismo da igreja na luta por sua aprovação (REIS, 2015).

---

14 Tal Comissão trata-se de um órgão da CNBB incumbido de assessoramento político, no âmbito de natureza declaradamente política de assessoria da CNBB.

Reis (2015) explica que a coleta das assinaturas que faltavam para que essa lei se tornasse possível decorreu do escândalo envolvendo os fiscais da prefeitura de São Paulo, que cobravam propina para prestar determinados serviços. Esse fato ganhou notoriedade nacional com a ajuda da imprensa, que não apenas veiculou a matéria relatando o ocorrido como também auxiliou na divulgação desse projeto. Com isso, a campanha de coleta de assinaturas, que estava estagnada em 500 mil, ganhou novo fôlego, angariando número suficiente.

Em seguida, o projeto foi levado para a Câmara dos Deputados, onde tramitou por pouquíssimo tempo, pois foi aprovado, em cerca de 36 dias apenas na Câmara e no Senado (REIS, 2015).

De acordo com Reis (2015), a rapidez dessa tramitação deveu-se ao fato de que o projeto, embora tratasse de temas sensíveis para os políticos, foi subestimado pela Câmara, como a legislação eleitoral não era aplicada e não havia cassação com base na lei eleitoral, os políticos podem ter acreditado que essa lei seria mais uma das muitas normas sem aderência<sup>15</sup>.

Anos depois, nasceu o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), cujo objetivo inicial era ajudar no processo de “catequização”, ou melhor, no processo de convencimento dos aplicadores do Direito da importância dessa lei e da importância de ela ser aplicada corretamente e de forma eficaz, assevera Reis (2015).

Em 2007, quando o MCCE era composto por cerca de 50 entidades, aparece uma nova ideia vinda, mais uma vez, da Igreja Católica. Ela já tinha uma minuta inicial, redigida pela União dos Juristas Católicos do Rio de Janeiro e que foi entregue a Reis (2015) na sede da CNBB em Brasília pelo bispo Dom Dimas Lara Barbosa e versava sobre o que posteriormente transformou-se na Lei Complementar n. 135, de 4 de junho de 2010, a Lei da Ficha Limpa.

A coleta das assinaturas para viabilizar o projeto foi novamente um desafio, mas somente o primeiro deles, porque para sua aprovação seria necessária a maioria absoluta nas duas casas e, como a lei realmente afetava

---

15 Segundo Reis (2015), “só para se ter uma ideia, o art. 222 do Código Eleitoral já falava, desde 1965 que a captação ilícita de sufrágio gerava a nulidade da votação, só que esse dispositivo simplesmente não era aplicado”, algo que sustenta seu argumento.

os parlamentares, havia a possibilidade de isso jamais se concretizar (REIS, 2015).

Para alcançar o número de subscrições necessárias, o projeto contou com a ampla divulgação de redes sociais, como o Facebook e o Twitter<sup>16</sup>, além do Avaaz e da Amarribo, de Ribeirão Bonito (que depois se tornou a Amarribo Brasil, uma das principais entidades anticorrupção do Brasil). O ciberativismo foi fundamental para esse processo de conquista (REIS, 2015).

Embora fale-se muito que a Lei da Ficha Limpa foi aprovada com unanimidade, Reis (2015) assevera que não foi bem assim. A Lei não chegou a ter 280 votos de aprovação, dos 513 totais possíveis.

O que ocorreu é que todos aqueles que não queriam votar favoravelmente simplesmente saíam do plenário para não deixarem registrado o voto contra, algo que para eles não seria positivo, já que existia uma pressão popular fortíssima pela aprovação do projeto. Era uma estratégia boa e racional, porque não deixariam seu nome vinculado ao voto contra a aprovação e, ao mesmo tempo, colaborava para sua inviabilidade.

Em apertada síntese, essas foram as leis cuja iniciativa decorreu de uma participação direta da sociedade, por meio de movimentos sociais que tiveram por objetivo alterar leis cujo escopo fosse tratar de questões políticas e que tiveram grande repercussão social. Vale lembrar, contudo, que outras leis de iniciativa popular, que versam sobre outras matérias, já foram aprovadas ou estão em andamento no Parlamento<sup>17</sup>.

---

16 Segundo Reis (2015), o *hashtag* de ficha limpa estava sempre nos *trending topics*, ficando em primeiro lugar no mundo como o assunto mais falado por diversas vezes, algo que colaborou para a coleta de assinaturas e pressão para a sua aprovação.

17 O presente trabalho pretende ater-se apenas a iniciativas populares relacionadas a alterações políticas, mas a título de breve explicação, segue, segundo Reis (2012, p. 76), “[...] a lista dos projetos de iniciativa popular, aprovadas ou em andamento, que cumprirem as exigências relacionadas na Constituição (arts. 14, III, e 61, § 2º)”, que são as seguintes: a) em andamento: Projeto de Lei n. 7.053/2006 – altera dispositivos do Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, Parte Geral; do Decreto-lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal; da Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990; e da Lei n. 9.455, de 7 de abril de 1997, que está apensado ao Projeto de Lei n. 4.911/2005; b) transformado em norma jurídica: Projeto de Lei n. 2.710/92 – criação do fundo nacional de moradia popular, proposto pelo Conselho Nacional de Moradia (CNMP), que foi transformado em norma jurídica, Lei n. 11.124/2005; Pro-

Hodiernamente, a Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas tem mais um projeto que visa, pela via prevista no art. 61 da Constituição Federal, à aprovação de mais uma Lei de iniciativa popular em busca de alterações dos direitos políticos, algo que será explorado a seguir.

Ela se destaca porque busca reformas que ampliem e facilitem o acesso da população a proposições legislativas da sociedade e das possibilidades de consulta popular pelo plebiscito e referendo, por meio de alterações na Lei n. 9.709, de 19 de setembro de 1995, conforme será destrinchado a seguir.

#### 4. PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR – INICIATIVA POPULAR – COALIZÃO PELA REFORMA POLÍTICA DEMOCRÁTICA E ELEIÇÕES LIMPAS

Entre todas as proposições para reforma do sistema eleitoral em tramitação no Congresso Nacional, nenhuma delas tem origem em projeto de iniciativa popular, nos termos do art. 14, III, da CF.

Outrossim, a exemplo dos processos legislativos da Lei n. 9.840/99 e da Lei Complementar n. 135/2010, verificamos que há um esforço conjunto de centenas de entidades para mobilização da sociedade em torno de um projeto de reforma política e democrática. Até agosto de 2015, a iniciativa havia recebido cerca de 800 mil assinaturas de apoio.

Os principais objetivos dessa reforma são o fim do financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas, o estabelecimento de eleições proporcionais em dois turnos, igualdade de gênero na lista pré-ordenada e o fortalecimento dos mecanismos de democracia direta.

O projeto prevê modificações no Código Eleitoral (Lei n. 4.737/65), na Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95), na Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97) e, por fim, na regulamentação da participação popular direta (Lei n. 9.709/98).

Entre outras providências, o projeto pretende alterar a Lei n. 9.709/98 que regulamenta o art. 14, da CF, com o objetivo de proporcionar maior

---

eto de Lei n. 4.146/93 – dá nova redação ao art. 1º da Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências, que foi transformado em norma jurídica, Lei n. 8.930/94 (REIS, 2012).

participação popular em decisões de grande relevância nacional, como concessão administrativa de serviços públicos e alienação de potências minerais (jazidas ou lavras), e ainda dos potenciais de energia elétrica. Sugere-se também que seja dada prioridade de tramitação aos projetos de iniciativa popular, bem como seja facilitada a correção de imperfeições formais.

A proposta ainda limita o rol de proposições ao requerer a imediata rejeição de propostas populares que importem em redução ou extinção de direitos encartados no Título II da Constituição Federal, sobretudo os relativos aos direitos fundamentais.

A reforma inova ao adotar formalmente a possibilidade de coleta de assinaturas via sistema eletrônico, desde que seja possível o reconhecimento e a identificação do subscritor. O projeto atenta-se ao dever de transparência a nova redação proposta ao art. 15 da Lei n. 9.709/98, determinando que a prestação de contas acompanhe o projeto logo que obtido o número necessário de assinaturas para seu conhecimento.

O magistrado Marlon Jacinto Reis, um dos líderes do MCCE, concedeu uma entrevista ao grupo de pesquisa em 31 de agosto de 2015, ocasião em que pôde relatar que o desafio de aprovar tais pretensões é superior, se comparado à mobilização para propositura e votação da Lei Ficha Limpa. Transcrevemos trechos da entrevista (REIS, 2015):

Entrevistador – De todas as propostas de reforma política, essa é a única que tem como base a sociedade civil, porque vem dos movimentos que querem uma política mais correta e mais transparência no país. Gostaríamos de entender melhor essa dinâmica, de como esse projeto nasceu, sob a perspectiva da mobilização popular e, ainda, sobre o seu conteúdo jurídico.

**REIS:** Dentro da nova proposta, nós *achamos que as doações empresariais devem ser proibidas, substituindo não por um modelo de financiamento público exclusivo, mas por um misto, que envolva doações pequenas individuais, como se cada campanha pudesse fazer um crowdfunding para se manter se quiser adquirir recursos, para ter mais lastro. [...] Não está havendo uma reforma política, só estão se fixando, de maneira mais rígida, as atuais balizas, colocando na Constituição, para inviabilizar mudança o que hoje acontece no financiamento. [...] Com o sistema eleitoral, não mudaram absolutamente nada e não há nada substancial votado. Já temos 830 mil assinaturas para uma nova inicia-*

tiva popular, precisamos chegar a quase um milhão e meio agora, e não está fácil, porque estamos vivendo um momento político muito difícil. [...] *Se nós tivéssemos mais um milhão e meio de assinaturas agora, elas não teriam a menor importância no Congresso, diferentemente do que aconteceu com as outras duas, porque a maioria que está formada no Congresso ignora esse assunto.* Eu dou um exemplo bem drástico: nós pegamos as primeiras 800 mil assinaturas e resolvemos fazer uma espécie de depósito preliminar das assinaturas colhidas na Câmara para tentar fazer um alarido, tentar chamar a atenção para as propostas durante essa votação que estava acontecendo agora. [...] Eduardo Cunha recebeu os demais por um minuto, em pé, ouviu secamente, e no dia seguinte mandou um ofício para a CNBB dando o prazo de cinco dias para retirarem as assinaturas da Câmara; então ele devolveu as assinaturas populares levadas pela CNBB e por um monte de entidades. [...] *Estamos, então, em uma situação crítica de composição do Congresso e isso se deve, a meu ver, justamente ao grande êxito daqueles que aprenderam a usar as mazelas do atual sistema eleitoral.* (destaques das autoras)

Entrevistador – O senhor acredita que uma maior participação popular na tomada das decisões políticas deve incluir necessariamente um poder para os tradicionalmente marginalizados e como o senhor interpreta essa relação da periferia, que acaba tendo um poder paralelo, se organizando de outra maneira, com as esferas que temos de poder organizado (Estado). A baixa penetração do Estado nesse nível de sociabilização é fator preponderante para a baixa identificação dessas pessoas com a política?

**REIS:** a reforma política deve ser feita para isso, para incluir os segmentos que não estão incluídos. Em Roraima, 11% da população é de indígenas; são votos suficientes para eleger pelo menos um deputado federal e 4 deputados estaduais, mas não há nenhum deputado. Estive lá com lideranças indígenas e eles atribuem isso ao poder econômico; eles não conseguem competir porque na aldeia chegam de última hora pessoas endinheiradas que levam e mobilizam os votos. Não conseguem voto indígena para indígena.

Então se não for uma reforma política para que os segmentos que são importantes e as vezes até majoritários, como no caso da mulher, e que não são incluídos (ou pelo menos não adequadamente incluídos), se ela não for para isso, não faz sentido, porque a ideia de política, de representação, é que haja uma

correspondência entre estratos sociais e a partilha das cadeiras do Parlamento; correspondência que não há hoje.

Entrevistador – Caso apenas uma das diversas propostas do projeto de reforma de iniciativa popular pudesse ser aprovada sem qualquer alteração, qual seria a mais adequada para coibir as práticas de corrupção apresentadas no livro do nobre deputado?

**REIS:** o financiamento de campanha. Se puder mexer em apenas uma coisa, tem que ser o dinheiro. Quem paga manda, mas é abertamente. Existe uma hiper-representação de segmentos extremamente minúsculos e uma não representação das maiorias. É incrível, porque aqui no Brasil não podemos dizer que as maiorias estão massacrando as minorias, porque a maioria está sendo massacrada por uma minoria.

Entrevistador – diante da crise dos partidos políticos, o senhor acredita que eles devem ser mantidos como estão ou se há necessidade de manter o pluripartidarismo ou voltar ao bipartidarismo forçado ou o que o senhor sugere para revitalizar a instituição partido político; há a possibilidade de democratizar a escolha de futuros candidatos?

**REIS:** eu acredito muito (e isso pode surpreender algumas pessoas) que a política é o domínio da liberdade e deve-se construir com medidas positivas ou afirmativas, não medidas repressivas ou negativas. Parece complicado para alguém que defende o Ficha Limpa e a Lei Contra Compra de Votos, mas deve-se cuidar de reprimir determinadas condutas que desnivelam, como o caso do abuso do poder econômico, no qual deve haver medida repressiva mesmo, mas, para democratizar, não se pode democratizar com medidas repressivas. *Os partidos são importantes; sou um franco defensor do pluripartidarismo e contra as cláusulas de barreira. Eu acho que deve haver outras medidas que confirmem maior representatividade dos partidos com medidas positivas, não repressivas. Como? Alteração do sistema eleitoral para que as pessoas votem em partidos políticos. As pessoas não veem o partido político deles e votam em fulanos, esse é o principal fator que acaba com a vitalidade dos partidos. Como fazer isso? Nós propomos nesse projeto que seja com eleições em dois turnos, em que primeiro se vote no partido para compor o número de cadeiras e depois se volte às urnas para decidir quem serão os deputados.* (destaques das autoras)

Entrevistador – a Constituição apresenta como ferramenta de participação popular dois instrumentos de baixa aderência em nosso sistema atual, o plebiscito e o referendun. Outros países como a Grécia transferem à consulta popular decisões de cunho estrutural e financeiro. Na sua opinião, como aumentar a utilização dessas ferramentas? Poderia haver mais flexibilização na formalização dos projetos de iniciativa popular, que são os últimos artigos tratados pelo projeto de lei?

**REIS:** essa pergunta vai permitir tratar de uma ideia que surgiu nas últimas semanas, que no mínimo vocês vão achar curiosa, mas sim, é possível e quem torna possível uma maior participação, o fator que vai tornar possível é a tecnologia. A ideia moderna da representação nasce no Estado-nação, justamente em virtude da impossibilidade de se fazer consultas diretas, como na Grécia Antiga; aí recupera-se a ideia de democracia, mas com a representação. Só que, nesse quadrante histórico em que estamos vivendo, nós podemos resgatar elementos de uma democracia verdadeiramente inclusiva com a participação do cidadão tomando decisões diretas com o uso da tecnologia, mas para isso é preciso querer. O que acontece é que – e aí mais uma vez eu critico a maioria parlamentar – não querem isso. Isso é mal visto e indesejado. Há também um preconceito imenso. Eu mesmo já ouvi várias vezes, inclusive de *haters* das redes sociais, que isso é coisa do PT, que estamos falando coisas de bolivarianismo, que a consulta ao povo é coisa de bolivarianismo, quer dizer, os EUA fazem consultas populares o tempo todo, assim como a Suíça e outros Estados, não tem nada de bolivarianismo.

O discurso hoje está tão radicalizado, tanto de um lado, como de outro, que qualquer coisa que pareça com algo que possa cheirar ao pensamento do adversário vira motivo de ódio para todo lado, até para quem não está realmente participando dessas discussões partidárias.

Outra possibilidade abordada pelo entrevistado (REIS, 2015) refere-se à adoção de meios eletrônicos para obtenção de assinaturas. Há um projeto em andamento para a criação de um aplicativo para *smartphones* que, após o cadastro, permitiria ao usuário de maneira mais simplificada, e idônea, aderir a assinaturas de projetos de iniciativa popular. Aliás, como já se destacou, a utilização da tecnologia é uma das pretensões desse projeto de lei.

## 5. A REFORMA POLÍTICA E A PARTICIPAÇÃO POPULAR: PERSPECTIVAS E REALIDADE DA MINIRREFORMA

Conforme destacado no início deste capítulo, a eleição de agentes políticos, ou seja, a democracia representativa é o modelo adotado não só pelo Brasil (art. 1º da Constituição Federal), mas pela maior parte das democracias que nasceram desde o século XX, com o povo governando por meio de representantes por eleitos (FERREIRA FILHO, 2013), já que as proporções demográficas e territoriais dos Estados não possibilitam a participação direta da população (REIS, 2012).

Nesse sentido, explica Ferreira Filho (2013, p. 368):

Decorrência lógica disto é ser, na democracia moderna, *a eleição o sistema por excelência pelo qual o povo se manifesta*. [...] Com efeito, na versão moderna da democracia, a eleição foi por muito tempo o único modo, formalmente admitido, por que o povo tinha o direito de intervir no processo político. Ou seja, era ela o único meio por que lhe era reconhecida a participação no processo governamental.

Cumprir asseverar, ainda, que a conquista do sufrágio universal só foi consolidada com a Carta Magna de 1988, que garantia à população adulta a possibilidade de eleger cada um de seus representantes políticos. O texto constitucional, aliás, ultrapassava a fronteira da democracia representativa, ao expressamente adotar formas de participação direta.

Isso porque, apesar de ser recente a conquista, fato é que o sistema de democracia representativa já demonstrava sinais de esgotamento. Como bem assevera Lembo (1999, p. 71-2):

A representação popular, tal como elaborada pelo abade Sieyès, nos trabalhos das constituintes que conduziram à Constituição Francesa de 1791, se encontra em estado de fadiga, aqui e por toda parte.

O velho mandato imperativo, sabiamente substituído, pelo abade, pelo mandato livre, continha limitações ao poder de agir do mandatário. Este operava nos parâmetros impostos pelos ‘cadernos’, nos quais minunciosamente se indicavam seus atos perante os parlamentos. Sieyès, temendo conferir espaços à plebe, imaginosa e concebeu o mandato ilimitado conferido aos parlamentares desde aquela época.

Já não se fala em representação de interesses especiais e locais. Passa-se a conviver com uma ‘ficção política’, ou seja, a soberania popular ou nacional, de conformidade com a visão do intérprete ou do agente. Em qualquer hipótese, todavia, ao conferir o mandato, o eleitor se desvincula do eleito, que passa a agir de acordo com sua consciência ou, de maneira mais cética, com seus interesses conjunturais, esquecendo-se de seus programas de campanha e da comunidade que o escolheu. Essa realidade política encontra-se por toda a parte.

Urbinati (2013) correlaciona a erosão da democracia representativa ao emagrecimento dos partidos políticos no aspecto organizacional. Ele pontua que a elite política atual se comporta de forma oligárquica, bem instalada na estrutura do Estado, a perseguir a construção de uma carreira (*cada vez mais privilegiada por ser cada vez menos democrática*), dedicada a seus próprios interesses.

Em que pese o regime brasileiro ser representativo, é fácil constatar a prevalência do hiato entre a vontade popular e o interesse individual do parlamentar. Exemplos disso são as inúmeras reformas, nunca votadas, a exemplo da eleitoral e da partidária (PEREIRA, 2009, p. 68).

Não causa espanto, portanto, o relato que centenas de milhares de assinaturas solicitando alterações mais profundas no sistema político tenham sido sumariamente desconsideradas. O atual estágio das reformas empreendidas demonstra que a classe política está divorciada dos interesses de seus eleitores.

Nas democracias contemporâneas, os cidadãos não perseguem mais a democracia representativa em nome da democracia direta ou de mais participação, mas a criticam em nome da política representada, ou seja, literalmente exposta ao público. Em vez do povo-eleitor, a legitimidade informal da contrademocracia tem como protagonista o povo-juiz ou controlador, o olhar público que quer ver, não a voz que reivindica a ação. O poder julgador é um poder negativo ou censório (URBINATI, 2013, p. 92).

Ausente identidade entre as pretensões das diversas entidades que buscam a reforma política explanada no item 3 desse capítulo e os temas deba-

tidos pelo Congresso Nacional, cumpre asseverar que os limites esperados à ação política são realizados de forma externa, seja pela preponderância do Poder Executivo, seja pela atuação do Poder Judiciário. Nessa esteira, explica Pereira (2009, p. 70):

As formas legítimas de pressão ou de participação popular nas decisões tomadas pelo Legislativo buscam consolidar a representatividade das instituições brasileiras expressa pela Constituição Federal, de forma a superar o hiato existente entre a vontade popular e a dos interesses dos legisladores. Nesse desiderato, ancoram-se nos princípios, no plano constitucional e eleitoral, cuja homogeneidade se dá pela legitimação da norma hipotética fundamental.

A tecnologia tem sido aliada para implementação e viabilidade de participação direta, seja pela superação das barreiras físicas de reunião de pessoas, seja pela velocidade de transmissão de dados.

Os debates se renovam a cada dia e os instrumentos de participação popular são cada vez mais valorizados. Os cidadãos têm acesso a mais informações e conseguem se mobilizar, pressionando o Estado na defesa de seus direitos. O governo, por sua vez, também promove políticas de inclusão, transparência de informações e serviços e cria novos canais de diálogo com os cidadãos. Com isso, abre-se a possibilidade de um novo patamar participativo por meio da tecnologia de informação, especialmente a Internet (CASTANHO, 2009, p. 25).

Ainda em relação à dicotomia entre os interesses dos eleitores/cidadãos e o comportamento dos representantes eleitos, a proposta de Lewandowski (2013, p. 425-6) se mostra bastante prudente:

No que concerne à consulta popular para referendar a Reforma Política, penso que a sugestão está em perfeita consonância com a Democracia Participativa inaugurada pela Carta de 1988, cujos principais instrumentos estão previstos em seu art. 14. [...] os sistemas eleitorais constituem um meio, um instrumento, para atingir determinados fins, em especial o de captar de modo mais fiel possível a vontade soberana do eleitor. Mudar o sistema apenas por mudar seria como empreender uma viagem sem saber exatamente o destino que se deseja alcançar, em outras palavras, significaria caminhar sem rumo nem plano. Por

isso, ao invés de pensarmos em mudanças pontuais no modelo atualmente vigente, de natureza assistemática, talvez valesse à pena fazer uma discussão ampla acerca da democracia que queremos e só depois empreender as mudanças necessárias para alcançá-la.

A composição atual do Congresso Nacional reforça a percepção da existência de uma elite política e, assim, da urgência na ampliação dos canais de participação direta, como forma de suprimir o lapso entre a expectativa popular e a atuação de seus representantes. Contudo, conforme assevera Lewandowski (2013), é preciso debater e traçar rumos para que as mudanças por uma democracia desejada seja alcançada.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para Rousseau (2002), a democracia consiste na soma das vontades individuais, o que resultaria na vontade geral de um povo.

Apesar disso, mesmo na História recente, o que se vislumbra é a ausência efetiva de uma democracia que abarque o interesse e a vontade de uma maioria, demonstrada, por exemplo, pela História brasileira.

Se o sufrágio universal era inicialmente almejado como o ponto máximo da democracia do país – porque incluiria pessoas que eram marginalizadas da participação política, tais como mulheres e analfabetos –, ao ser conquistado e exercido, demonstrou-se mais uma vez insuficiente para atender aos anseios da população pela via da democracia representativa, conforme destacado por Lembo (1999), haja vista que os cidadãos não se identificam com aqueles que elegem.

Nasce, daí, o desejo de utilizar uma via diversa, uma via que permita o exercício do poder político não apenas pela eleição de agentes políticos, mas também pela democracia direta, com o uso de instrumentos que coloquem o povo na própria tomada das decisões.

No Brasil, isso passou a ser possível a partir da Constituição de 1988, momento em que a Constituinte foi chamada por movimentos sociais a incluir no texto da Lei Maior o plebiscito, o referendo e a propositura de leis por iniciativa popular.

Foram destacadas, nesse sentido, duas leis aprovadas graças à mobilização social: a Lei n. 9.840/99 e a Lei Complementar n. 135/2010, que

vieram para satisfazer a inquietação da população acerca da compra de votos, do uso eleitoral da máquina administrativa e, ainda, da inelegibilidade de um candidato.

O Projeto de Iniciativa Popular da Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas aborda importantes pontos de discussão (alterar o atual modelo do financiamento de campanhas, as eleições proporcionais em dois turnos e também iguais condições para os gêneros na disputa eleitoral). Além do desejo por eleições mais democráticas, busca-se, pela modificação legislativa, ampliar a participação popular, com a garantia de tramitação diferenciada de projetos de lei advindos da massiva coleta de assinaturas.

Almeja-se, portanto, que a sociedade civil disponha de maior abertura para participar e trazer à tona assuntos de seu interesse, sem deixar a cargo exclusivo do Parlamento a escolha das proposições legislativas.

A minirreforma eleitoral adentrou temas destacados pelo projeto “Reforma política e eleições – Coalizão democrática”, inclusive aquele de maior relevância para reforma, como destacou Reis (2015), impondo a restrição de recebimento de doações em dinheiro àquelas efetuadas por pessoas físicas, respeitado limite máximo fixado em lei. A minirreforma também realizou modificações nas eleições proporcionais, ao estabelecer gatilho de votação nominal mínima para que o candidato possa ser beneficiado pelo quociente eleitoral de partido político ou de coligação partidária.

Persiste a mobilização das entidades para a obtenção das assinaturas necessárias à submissão do projeto ao Congresso Nacional. Os movimentos sociais pretendem valer-se da tecnologia e da popular utilização dos *smartphones* para proporcionar ainda mais facilidade na atuação social na política do país, viabilizando, com isso, a adesão a projetos de lei de maneira mais simplificada e acelerando a coleta de assinaturas.

Conforme destaca Huntington (1991), citado anteriormente, a democracia se difunde por ondas, com maior ou menor amplitude a depender do movimento histórico de determinada sociedade. Talvez vivenciemos em um futuro próximo uma nova onda de participação popular que de alguma forma incrementa a democracia indireta, algo que dia a dia se mostra possível pela influência da internet e das redes sociais como verdadeiros instrumentos de democracia.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2015.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm)>. Acesso em: 20 ago. 2015.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 9.840, de 28 de setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9840.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm)>. Acesso em: 25 ago. 2015.
- CAGGIANO, Monica Herman S. “A operação eleitoral. Atores e momentos”. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem (coord.); MESSA, Ana Flávia; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Orgs.). *Direito eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo*. São Paulo, Saraiva, 2013a, p. 45-7.
- \_\_\_\_\_. “Democracia X Constitucionalismo: um navio à deriva?” São Paulo, Cadernos de Pós-Graduação em Direito, Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, 2011.
- \_\_\_\_\_. “Eleição”. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem (Coord.); MESSA, Ana Flávia; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Orgs.). *Direito eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo*. São Paulo, Saraiva, 2013b, p. 21-44.
- CASTANHO, Maria Augusta. “E-democracia: a democracia do futuro?” Dissertação apresentada à Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico. São Paulo, 2009.
- COALIZÃO PELA REFORMA POLÍTICA DEMOCRÁTICA E ELEIÇÕES LIMPAS. “Projeto de Iniciativa Popular da Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas”. Dispõe sobre o financiamento das campanhas eleitorais e o sistema das eleições proporcionais, alterando a Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e sobre a forma de subscrição de eleitores a proposições legislativas de iniciativa popular, alterando a Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998. Disponível em: <<http://www.reformapoliticademocratica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/projetodelei.pdf>> . Acesso em: 15 ago. 2015.
- DAHL, Robert. *Poliarquia, participação e oposição*. São Paulo, Edusp, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Sobre a democracia*. Brasília, EdUnB, 2001.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*. 3.ed. São Paulo, Saraiva, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional*. 39.ed. São Paulo, Saraiva, 2013.
- \_\_\_\_\_. “Democracia, partidos e sistema eleitoral”. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem (Coord.); MESSA, Ana Flávia; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Orgs.). *Direito eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo*. São Paulo, Saraiva, 2013, p. 367-95.

- HOBBS, Thomas. *Leviatã, ou, a matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo, Martins Fontes, 2003.
- HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Minidicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro, Objetiva, 2001.
- HUNTINGTON, Samuel P. “Democracy’s Third Wave”. *Journal of Democracy*, v. 2, Spring 1991.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7.ed. São Paulo, Companhia das Letras, 2012.
- LEMBO, Cláudio. *O futuro da liberdade*. São Paulo, Loyola, 1999.
- LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. “Breves considerações sobre a Reforma Política em Discussão no Congresso Nacional”. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem (Coord.); MESSA, Ana Flávia; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Orgs.). *Direito eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo*. São Paulo, Saraiva, 2013, p. 419-26.
- LOCKE, John. *Segundo Tratado Sobre o Governo Civil*. Petrópolis, Vozes, 1994.
- PEREIRA, Erick Wilson. *Direito eleitoral: interpretação e aplicação das normas constitucionais-eleitorais*. São Paulo, Saraiva, 2009.
- REIS, Márlon J. *Direito eleitoral brasileiro*. Brasília, Alumnus, 2012.
- \_\_\_\_\_. “Participação popular: depoimento”. Entrevistadores: Ana Paula Bagaiolo Moraes e Raquel Cunha Santos. São Paulo, Grupo de Pesquisa sobre Reforma Política da USP, ago. 2015. Gravação digital. Entrevista concedida ao Grupo de Pesquisa sobre Reforma Política da USP.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do contrato social*. Brasil, 2002. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=2244](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=2244)>. Acesso em: 28 ago. 2015.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. “Para ampliar o cânone democrático”. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 2002, p. 39-81.
- SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada: as questões clássicas*. São Paulo, Ática, 1994a.
- \_\_\_\_\_. *A Teoria da Democracia Revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo, Ática, 1994b.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo, Malheiros, 2005.
- TILLY, Charles. *Democracy*. Cambridge University, e-book, 2007.
- VIEIRA, Luiz Vicente. *A Democracia em Rousseau: a recusa dos pressupostos liberais*. Porto Alegre, Edipurcs, 1997.

## Capítulo 5

# A Reeleição e a Periodicidade dos Pleitos Eletivos

*Ana Paula Fuliaro*

*Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis*

*Ana Luiza Silva Cipriano*

### 1. INTRODUÇÃO

Este capítulo destina-se a analisar um dos temas debatidos entre as propostas de reforma política, a saber, aquele atinente à duração e à temporariedade dos mandatos, seara em que se insere o estudo acerca da reeleição e da periodicidade na realização de pleitos eletivos.

Para tal avaliação, serão primeiramente tecidas considerações acerca da temporariedade dos mandatos – um princípio vetor da democracia –, de modo a delinear a relação entre as duas ideias e a importância de se limitar os mandatos políticos para possibilitar a responsabilidade política e a alternância no poder.

Em seguida, será estudado o instituto da reeleição, situando-o no rol das elegibilidades e avaliando os pontos de vista favoráveis e contrários à sua admissão numa ordem jurídica.

Estabelecidas essas premissas, o presente capítulo passará a analisar a situação jurídica brasileira, dividindo-a em dois segmentos: o tratamento da reeleição desde 1891, com a promulgação da primeira Constituição republicana até a Emenda Constitucional n. 16/97, e o mesmo instituto desde 1997 até os tempos atuais, especialmente o debate acerca da reeleição ocorrido no bojo da Proposta de Emenda Constitucional n. 182/2007 da Câmara dos Deputados, documento que embasou a mais recente proposta de reforma política, objeto de deliberação no Congresso Nacional no ano de 2015.

Por fim, será apresentada uma proposta de inovação no que tange à periodicidade das eleições, igualmente discutida como parte da Reforma Política de 2015, qual seja, a de coincidência na data da realização dos pleitos em todos os níveis da Federação, após o quê serão oferecidas as conclusões da análise aqui elaborada.

## 2. DEMOCRACIA E TEMPORARIEDADE DOS MANDATOS

A democracia é um regime que apresenta multiplicidade de conceitos. A sucinta definição de Lincoln, de que a democracia é o “governo do povo, pelo povo e para o povo”, muito embora não contemple todas as ideias desenvolvidas acerca do tema, é útil para o presente estudo, pois identifica a sociedade não apenas como a titular do poder político, mas também como aquela em que reside o polo decisional.

Nesse sentido, o poder não pode ser atribuído a uma pessoa individualmente ou a um grupo específico de pessoas, mas sim a toda uma coletividade. Além disso, impõe-se que também não possa ser exercido exclusivamente por um indivíduo ou por algumas pessoas, devendo ser possível, como regra, que todos aqueles que são os titulares também possam exercê-lo.

A necessidade de se contemplar a possibilidade de todos os membros da sociedade postularem cargos políticos e, por outro lado, de impedir que determinado indivíduo ou grupo perpetue-se no poder, faz com que os mandatos sejam temporários, renovando-se de tempos em tempos por meio de eleições periódicas.

A temporariedade dos mandatos apresenta-se, ademais, como mecanismo de limitação do poder e de viabilização da responsabilidade política do governante, uma vez que é no momento eleitoral, por excelência, que a comunidade vai julgar a atuação do governante, podendo manifestar seu descontentamento.<sup>1</sup>

---

1 Nesse sentido, RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 242-3; MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 79; TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Tradução de Eduardo Brandão. 2ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 140-1.

Ademais, é a duração certa dos mandatos que impede, em última instância, que determinado gestor público continue praticando arbitrariedades. Se nenhum outro instrumento institucional for capaz de fazer cessar essa conduta, o fim do mandato encerra o fundamento de legitimidade da detenção do poder político por aquele governante.

A realização de eleições periódicas, ademais, favorece a possibilidade de alternância, uma vez que a cada momento eleitoral é dada à sociedade o poder de, se assim o desejar, trocar o governante e almejar que decisões políticas em linha diversa daquela até então adotada passem a ser tomadas.

Aléxis de Tocqueville identifica a periodicidade das eleições como uma maneira de se garantir a estabilidade institucional na democracia. Isso porque, muito embora os momentos de realização dos pleitos sejam de agitação social e intenso debate entre os diferentes competidores, a certeza de que no tempo predeterminado será realizado um novo pleito oferece aos candidatos vencidos a segurança de que poderão voltar a concorrer e angariar o apoio necessário, desencorajando medidas de subversão da ordem preestabelecida<sup>2</sup>.

O mesmo autor destaca, ademais, que a temporariedade possibilita a reversão das más decisões políticas, uma vez que seu ordenador poderá ser substituído, o que se apresenta como uma medida de compensação da qualidade dos governantes na democracia, que não os diferencia previamente pela qualidade, possibilitando a todos a candidatura<sup>3</sup>.

Ackerman trata do mesmo assunto sob o viés de ser a temporariedade um antídoto à demagogia, que impede que a escolha política insuflada por um governo demagogo assim permaneça indefinidamente, destacando seu caráter pedagógico, já que, a cada nova consulta eleitoral, o cidadão é chamado a exercer seu juízo crítico acerca da política<sup>4</sup>.

---

2 TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Trad. Eduardo Brandão. 2.ed. São Paulo, Martins Fontes, 2005, p. 236.

3 TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Trad. Eduardo Brandão. 2.ed. São Paulo, Martins Fontes, 2005, p. 271.

4 ACKERMAN, Bruce. *Nós o povo soberano: fundamentos do direito constitucional*. Trad. Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte, Del Rey, 2006, p. 28-9.

Kelsen coloca a temporariedade como uma decorrência da eleição, já que não devem ser admitidas sistemáticas em que os chefes sejam eleitos, de antemão, para mais de um período de tempo ou para diversas funções<sup>5</sup>.

A realização de pleitos eletivos de modo periódico, portanto, guarda direta relação com a democracia, sendo certo que a importância da temporariedade deva ser contemplada ao se tratar da Reforma Política.

### 3. A REELEIÇÃO

O tema da reeleição é matéria tratada na literatura jurídica há bastante tempo. Tocqueville analisava como positiva a ideia, então original, dos Estados Unidos da América de, de um lado, elegerem seus governantes, de modo que todos pudessem participar da vida política, e, de outro, de impedir a perpetuação de alguém num cargo público<sup>6</sup>. Colocava, sob este aspecto, a reeleição como uma falha do sistema norte-americano, já que, além de permitir o continuísmo, mesmo que não equivalente ao de uma monarquia, também desviava os interesses do governante acerca do seu governo, fazendo com que ele se dedicasse à sua reeleição, colocando a máquina pública a seu serviço<sup>7</sup>.

Sartori, por sua vez, não avalia o instituto da reeleição como um mal em si mesmo porque essa também pode ser uma maneira de privilegiar o bom governante, permitindo a continuidade da execução de uma política pública que agrade a população, o que seria expressado por meio do voto<sup>8</sup>.

O Supremo Tribunal Federal, ao tratar do tema, sintetizou os dois valores jurídicos que precisam se equilibrar ao afirmar que “o instituto da

---

5 KELSEN, Hans. *A democracia*. Trad. Ivone Castilho Benedetti et al. 2.ed. São Paulo, Martins Fontes, 2000, p. 94.

6 TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. 2.ed. São Paulo, Martins Fontes, 2005, p. 271.

7 TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. 2.ed. São Paulo, Martins Fontes, 2005, p. 154-5.

8 SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1996, p. 187.

reeleição tem fundamento não somente no postulado da continuidade administrativa, mas também no princípio republicano, que impede a perpetuação de uma mesma pessoa ou grupo no poder”<sup>9</sup>.

Dessas considerações iniciais, é de se notar que a discussão em torno da reeleição costuma ser mais presente nos sistemas presidencialistas, em que há maior projeção dos cargos do Executivo, que, de um lado, são os que executam as políticas públicas sendo avaliados por elas e, de outro, são os mesmos sobre os quais recaem as principais preocupações sobre o possível rompimento do princípio republicano, com a perpetuação de determinada pessoa no poder ou com o uso da máquina pública em favor de uma candidatura.

De modo a situar mais precisamente a reeleição no ordenamento jurídico brasileiro, que é objeto das propostas de Reforma Política, o estudo passará a tratar de sua conformação constitucional.

A reeleição pode ser considerada como sendo inserida num grande quadro de estudo do direito constitucional e do direito eleitoral atinente à elegibilidade e diretamente ligada ao direito de sufrágio.

O direito de sufrágio ostenta duas dimensões: o de votar e o de ser votado<sup>10</sup>.

Sobre o primeiro aspecto, é certo que a universalidade é o objetivo que mais diretamente se persegue, sendo de rigor observar que as restrições devem ser mínimas, consistentes apenas naquelas que digam respeito à impossibilidade de formação racional da vontade do voto, como é o caso da definição da idade mínima de 16 anos para ser eleitor, previsto no art. 14, § 1º, II, c, da Constituição Federal<sup>11</sup>.

O direito de ser votado, de igual modo, também ostenta absoluta importância em um cenário democrático, sendo uma das condições da poliarquia construída por Dahl<sup>12</sup>.

Estabelecida essa premissa, é de se pontuar que, em se tratando de um outro viés do mesmo direito político de nível fundamental, as restrições à

9 STF, RE n. 637.485, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 01.08.2012, *DJe* 21.05.2013.

10 CAGGIANO, Monica Herman. *Sistemas eleitorais x representação política*. São Paulo, 1987, p. 59.

11 DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. São Paulo, WMF Martins Fontes, 2012.

12 DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. 1.ed. São Paulo, Edusp, 2005.

candidatura dos cidadãos igualmente devem ser apenas as absolutamente necessárias, devendo ser rechaçadas medidas exageradamente impeditivas desse direito<sup>13</sup>.

É certo que a organização do quadro daqueles que podem ser candidatos é mais complexa que a relação dos votantes, pois devem ostentar alguns requisitos mínimos que os permitam o exercício da atividade política para a qual serão escolhido pelos eleitores.

Nesse sentido, há critérios de nível de instrução (com a consequente vedação ao analfabeto – art. 14, § 4º, CF), de grau de maturidade (com a fixação de idades mínimas a depender do cargo a que se concorre – art. 14, § 3º, VI, CF), de moralidade pública (com a vedação daqueles que não ostentam satisfatória vida pregressa no trato da coisa pública – art. 14, § 9º, CF), entre outros.

A abordagem da reeleição em matéria de inelegibilidade, por sua vez, guarda características próprias e mais complexas<sup>14</sup>. Isso porque, certamente, a vedação do uso da máquina pública para fins eleitorais é um argumento a justificar a proibição (ou a restrição) para que candidatos possam tentar a reeleição.

Contudo, ainda que se criem mecanismos jurídicos dos mais efetivos para inibir essas condutas indesejadas, a democracia impõe que a possibilidade de reeleição continue sendo um ponto de atenção.

A perpetuação na detenção do poder político – a título de representação, já que o verdadeiro titular é o povo soberano – é uma situação que não condiz com o ambiente republicano<sup>15</sup>.

---

13 CAGGIANO, Monica Herman S. *Sistemas eleitorais x representação política*. São Paulo, 1987, p. 72.

14 A regra da irreelegibilidade para mais de dois mandatos consecutivos para os cargos do Poder Executivo está prevista no art. 14, § 5º, da CF.

15 Canotilho enumera as seguintes dimensões densificadoras do princípio republicano: (a) é incompatível com o princípio monárquico, dos privilégios hereditários e títulos nobiliárquicos; (b) exige a existência de uma estrutura de órgãos políticos numa situação de balanceamento dos poderes; (c) impõe a existência de uma relação de direitos garantidos que levem em conta os direitos de participação política e os de defesa individuais; (d) pressupõe a existência de corpos territoriais autônomos; (e) funda a legitimidade das leis no princípio democrático – governo de leis, e não de homens; (f) “recolhe e acentua a ideia de ‘antiprivilégio’ no que respeita à definição dos princípios

Além disso, a manutenção de um mesmo governante no poder exacerbava a patologia do personalismo político, que é absolutamente contraditório à formação racional da vontade política – premissa sobre a qual é construído o sistema de escolha democrático. O personalismo político é temido no cenário latino-americano, dada a história de golpes orquestrados por ditadores que, muitas vezes, eram líderes carismáticos.

Se essas são as peculiaridades da questão da reeleição que exigem maior cuidado na sua regulação, o assunto permanece no âmbito de restringir o direito dos cidadãos de serem candidatos, o que faz com que tal impedimento não possa ser desmedido.

Argumento favorável à possibilidade da reeleição é o de que sua vedação implicaria a proibição de se premiar o bom agente político, o que se apresenta como um contrassenso numa situação política em que são escassos os bons recursos humanos para o exercício da atividade de governar, além de poder gerar um apressamento inadequado na realização das políticas públicas necessárias<sup>16</sup>.

Ademais, impedir que o povo, titular soberano do poder, escolha para ser governante aquele cuja performance já se conhece e se aprova, não deixaria de ser uma mitigação do princípio da soberania popular.

Se a reeleição é apresentada no Brasil como um exercício de responsabilidade política, já que o eleitor poderia penalizar diretamente o mau governante, negando-lhe um novo mandato consecutivo, ela se apresentaria como um instrumento que, sob este viés, pode fortalecer a democracia.

Feitas essas ponderações, então, é possível afirmar que o tema da reeleição é o mais complexo do rol das inelegibilidades, já que conversa muito diretamente com o princípio democrático e republicano.

---

e critérios ordenadores do acesso à função pública e aos cargos públicos”, já que prefere os critérios da eletividade, colegialidade, temporariedade e pluralidade. (CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7.ed. Almedina, Coimbra, p. 228).

16 SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional*. Trad. Sérgio Bath. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1996, p. 187.

### 3.1. REELEIÇÃO NO BRASIL: DO INÍCIO DA REPÚBLICA ATÉ A EDIÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 16/97

O instituto da reeleição surgiu no Brasil com o advento da Emenda Constitucional n. 16/97 e teve como inspiração a Constituição dos Estados Unidos de 1787. Em seus primórdios, guarda relação com a ideia de eleição direta do chefe do Estado e liberdade individual da população dentro de regimes democráticos.

A vedação da reeleição esteve presente durante toda a história do Brasil República tendo em vista que a alternância do chefe do Executivo não se dá no sistema monarquista, em que o poder do governante deriva do direito transmitido por meio dos laços sanguíneos.

Por ter sido o modelo inspirador, a reeleição norte-americana merece uma breve digressão neste capítulo.

O sistema presidencialista moldado pela Constituição norte-americana de 1787 reuniu traços da teoria de Montesquieu da separação de poderes, já prevendo um sistema de equilíbrio entre o Executivo, Legislativo e Judiciário.

É importante destacar que é no sistema presidencialista<sup>17</sup> que a reeleição se apresenta como uma questão premente, por conferir ao Chefe de Estado e de governo a gerência individual e independente dos demais órgãos, com sua investidura decorrendo diretamente do voto popular, diferentemente da situação do parlamentarismo, que depende da maioria parlamentar para se investir da função e nela permanecer.

Durante muito tempo houve um temor, nos Estados Unidos, de que um presidente forte e popular tivesse a tendência de se reeleger infinitamente ao longo da história, podendo, inclusive, tornar-se um ditador.

Diante dessa sistemática, inexistia vedação à reeleição na Constituição americana, o que perdurou até 1951, quando se determinou, por meio da Emenda n. 22, a possibilidade de recondução por uma única vez, consecu-

---

17 “Thus if the President is to exercise the leadership in national affairs that modern conditions demand he must use his constitutional authority in the context of the extra-constitutional power that draws from his position as a national and party leader, in order to play a role not foreseen in the Constitution.” (VILE, M.J.C. *Politics in the USA*. Aylesbury, Bucks, Pelican Book, 1973, p.191).

tiva ou não, para impedir que se repetisse a história de Franklin Roosevelt, eleito por quatro vezes consecutivas.

Feito esse breve parêntese, é de se observar que o período republicano teve início no Brasil com a adoção do sistema presidencialista, por meio da Constituição de 1891, de inspiração norte-americana. Apesar dessa inspiração, o constituinte brasileiro entendeu que o mandato presidencial deveria ser de 4 (quatro) anos, sem direito à reeleição imediatamente subsequente<sup>18</sup>.

A mesma vedação de reeleição para dois mandatos consecutivos constou das Constituições brasileiras de 1934, 1946, 1967/1969 e 1988, apresentando uma verdadeira tradição acerca dessa impossibilidade<sup>19</sup>.

É certo que, até a década de 1990, a possibilidade de reeleição para mandatos consecutivos era rejeitada no ambiente latino-americano, havendo constituições que permitiam o retorno do governante ao poder, desde que de modo não consecutivo, como a brasileira, ao passo que outros países vedavam qualquer tipo de recondução.

Essa tendência começou a mudar em 1993, no Peru, primeiro país a aprovar a possibilidade de reeleição na América Latina. É válido destacar que sua implementação se deu em um ambiente de instabilidade política e econômica, sendo certo que, após esse período, o país retornou ao *status* anterior, afastando a possibilidade de reeleição<sup>20</sup>.

Após o Peru, a Argentina passou a aceitar o instituto, em 1994, seguida pelo Brasil, em 1997. Na sequência, a adoção do instituto se proliferou, passando a constar, na América do Sul, das ordens constitucionais de Bolívia, Equador e Venezuela.

---

18 Nesse sentido, Ruy Barbosa, ao comentar o texto da Constituição de 1891, observou que, dentre as repúblicas existentes quando da organização da república brasileira, apenas a França e os Estados Unidos adotavam a reeleição do Chefe do Poder Executivo. (BARBOSA, Ruy apud TORELLY, Paulo Peretti. *A substancial inconstitucionalidade da regra da reeleição*. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 2008, p. 220)

19 TORELLY, Paulo Peretti. *A substancial inconstitucionalidade da regra da reeleição*. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 2008, p. 230.

20 Nesse sentido, ver WILLIAMSON, Edson. *História da América Latina*. Lisboa, Edições 70, 2009, p. 614-9 e FAGUNDES, Tatiana Penharrubia. "Reforma política no Peru". In: *Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho*, São Paulo, n. 1, 2011, p. 73-84.

Apenas com a Emenda Constitucional n. 16, de 1997, foi implementado o instituto da reeleição durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, com a diminuição do tempo de mandato para quatro anos. Deve-se lembrar que a diminuição do mandato presidencial (de 5 para 4 anos) ocorreu em virtude da Emenda Constitucional de Revisão n. 5, de 1994, já no último ano do mandato do Presidente Itamar Franco.

O Constituinte derivado promulgou a Emenda Constitucional n. 16/97 após a votação da proposta do deputado Mendonça Filho, subscrita por 178 parlamentares.

Em 1996 foi constituída a Comissão Especial para realizar a análise das propostas e sua viabilidade, colhendo as mais diversas opiniões de juristas, ativistas políticos, representantes da sociedade civil organizada, entre outros pensadores que trouxeram sua contribuição para o processo.

Permanecendo a proposta de Mendonça Filho como objeto principal de análise, esta recebeu relatório do deputado Vic Pires Franco, sendo submetida a votação em 28 de janeiro de 1997.

Apesar da resistência da oposição à época e em meio a denúncias de compra de votos para sua aprovação, como foi noticiado pela imprensa, a proposta seguiu sua deliberação no Senado Federal, sendo aprovada em segundo turno no dia 4 de junho de 1997, convertendo-se na Emenda Constitucional n. 16/97 e trazendo ao texto constitucional a hipótese da reeleição do chefe do Executivo.

Na oportunidade de debate e edição da referida Emenda, houve vozes, como a de Monica Herman Caggiano, que destacavam o possível risco que adviria de tal adoção, especialmente no que tange à possibilidade de contínuismo e à dificuldade de limitação do poder<sup>21</sup>.

Do outro lado, alguns juristas apontavam para a possibilidade de inserção da eleição no Brasil sem risco institucional, tal como o fez Celso Lafer, destacando:

“A primeira Constituição republicana não acolheu, [...] o instituto da reeleição, preocupada com os riscos de um contínuismo não democrático. A proibição da reeleição, na época, tinha a sua razão de ser, tendo em vista o âmbito reduzido

---

21 CAGGIANO, Monica Herman S. “A reeleição – tratamento constitucional”. In: *Preleções Acadêmicas*, n. 1, Ceps, São Paulo, 1997.

do eleitorado, a prática do coronelismo e a política dos governadores, que a tornaram uma democracia restrita”<sup>22</sup>.

Foi nesse contexto que a reeleição, embora não fizesse parte da tradição jurídica brasileira, foi introduzida e tem sido uma realidade por mais de duas décadas.

### 3.2. REELEIÇÃO NO BRASIL: DA EDIÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 16/97 ATÉ A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL N. 182/2007

Desde 1997, portanto, o sistema jurídico brasileiro convive com a possibilidade de exercício de dois mandatos consecutivos pelos titulares dos cargos do Poder Executivo.

Apesar de ser possível identificar ordens jurídicas que objetivaram vedar ou limitar a reeleição também para os cargos do Legislativo<sup>23</sup>, bem como terem sido propostas emendas constitucionais nesse sentido no cenário brasileiro<sup>24</sup>, é certo que a maioria das discussões acerca da reeleição giram em torno dos cargos do Executivo, totalizando, na Câmara dos Deputados, cerca de 84 propostas de alteração legislativa a esse respeito, eminentemente em nível de emenda constitucional, desde a introdução da reeleição na Constituição Federal.

Nesse aspecto, é de se destacar que são duas as principais preocupações veiculadas por meio dessas propostas: uma, mais radical, consistente na própria eliminação do instituto, e outra, mais branda, preocupada com o uso da máquina pública para fins de reeleição, oferecendo como saída, via de regra, uma figura de desincompatibilização.

22 LAFER, Celso. “Reeleição e maturidade política”. In: *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 1 dez. 1996.

23 Podemos citar como exemplo a Costa Rica, que impede a reeleição sucessiva de membros do Legislativo, conforme consta do art. 107 de sua Constituição.

24 A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 379/2014 objetivava a redução dos mandatos dos Senadores para quatro anos e restringia a possibilidade de reeleição a uma única vez. A PEC EMC n. 35/2011 no APJ n. 1/2011 propunha a restrição a uma única reeleição para todo o Poder Legislativo.

Ao longo dos dezenove anos de vigência da reeleição em ambiente brasileiro, outras alternativas também são identificadas, como possibilitar duas reeleições consecutivas, ou seja, o terceiro mandato<sup>25</sup>. Esse movimento é similar ao ocorrido em outros países sul-americanos, como o Equador e a Bolívia, que viabilizaram a possibilidade de candidatura de seus presidentes para um terceiro mandato e, no ano de 2015, introduziram mecanismos para permitir a reeleição por número indefinido de mandatos consecutivos, a exemplo do que já é vigente na Venezuela.

Nessa comparação feita entre o Brasil e seus vizinhos sul-americanos, é oportuno destacar a situação da Colômbia, que introduziu a regra da reeleição por dois mandatos consecutivos em seu ordenamento e enfrentou a tentativa de extensão para um terceiro período, o que foi rechaçado pela Corte Constitucional.

No ano de 2015, o país deliberou por restaurar a regra da irreelegibilidade de modo absoluto, passando a ser vedada a reeleição para os cargos do Executivo, para mandatos consecutivos ou não, sendo mais restritiva que a regra discutida na Reforma Política brasileira do mesmo ano.

Do ponto de vista doutrinário, as opiniões divergem igualmente acerca da reeleição, como visto nos tópicos precedentes, em âmbito nacional e por meio de atores estrangeiros, não sendo diferente a situação no momento mais recente.<sup>26</sup>

Diante da unanimidade que o instituto da reeleição nunca conquistou, em 2015, no âmbito da Reforma Política, foi submetida a deliberação a Proposta de Emenda Constitucional n. 182/2007, que propunha o retorno

---

25 O terceiro mandato foi proposto, por exemplo, pela PEC n. 373/2009.

26 A insurgência contra a reeleição continua encontrando apoio, como defendido em TORELLY, Paulo Peretti. *A substancial inconstitucionalidade da regra da reeleição*. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 2008. De outro lado, há aqueles que destacam os efeitos benéficos da reeleição por premiar os bons administradores (SOARES, Paulo Henrique. “Reeleição e Estado Democrático de Direito”. *Revista de Informação Legislativa*, ano 41, n. 161, Brasília, jan./mar. 2004, p. 117-20), não sendo de se desconsiderar que a experiência mostrou que a sociedade brasileira lida bem com a continuidade e, via de regra, dá aos administradores a oportunidade do segundo mandato (CAGGIANO, Monica Herman. “An overview on competition for power in Brasil. Voting Citizens in the 21<sup>st</sup> Century. 2010 Elections”. *Cadernos de Pós-Graduação em Direito*, Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, São Paulo, n. 6, 2012).

à regra da irreelegibilidade anterior, ou seja, de sua vedação para dois mandatos consecutivos, veiculando-a da seguinte maneira:

“Art. 3º O art. 14 da Constituição Federal passa a vigorar com o seguinte § 5º e o ADCT passa a vigorar com o seguinte artigo:

‘Art. 14.

§ 5º São inelegíveis para os mesmos cargos, no período imediatamente subsequente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito.’

‘Art. 101. A inelegibilidade referida no § 5º do art. 14 da Constituição não se aplica aos Prefeitos eleitos em 2012 nem aos Governadores eleitos em 2014, nem a quem os suceder ou substituir nos seis meses anteriores ao pleito subsequente, exceto se já tiverem exercido os mesmos cargos no período imediatamente anterior.’”

É interessante notar que a regra de transição prevista no art. 101 excluía a figura do Presidente da República, único cargo para o qual a proibição de reeleição teria aplicação imediata.

Ademais, é importante se deter no relatório do Deputado Marcelo Castro, elaborado após os debates do tema na Comissão Especial da Reforma Política, apesar de ter sido afastado pelo presidente da Câmara dos Deputados quando da submissão da Proposta (PEC n. 182/2007) para votação.

Isso porque, naquela ocasião, o parlamentar relacionou, como matéria correlata à analisada, ou seja, à proibição ou não da reeleição, 51 outras Propostas de Emendas Constitucionais, sendo certo que trinta delas<sup>27</sup> veiculavam ideia bastante semelhante ao texto acima referido, que foi objeto de deliberação.

Apesar da variedade de manifestações dos demais deputados acerca do tema, as justificativas para a alteração, constantes do Relatório, resumiram-se a dois parágrafos:

---

27 PECs ns. 23/99; 26/99; 444/2001; 249/2004; 586/2006; 123/2007; 246/2004; 103/2007; 15/2007; 337/96; 119/99; 77/2007; 390/2005; 220/2008; 314/2008; 224/2012; 11/2007; 160/2007; 19/2003; 297/2008; 311/2008; 211/95; 65/2007; 131/2007; 539/2006; EMCs 2/2015; 5/2015; 19/2015; 30/2015; 31/2015.

#### “2.4) Fim da reeleição para cargos do Poder Executivo

A presente proposta tão somente restaura a redação do § 5º do art. 14 anterior à Emenda n. 16, de 1997, que passou a admitir a reeleição para cargos do Poder Executivo. Assim, ficará vedada a reeleição do Presidente da República, dos Governadores e dos Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído nos últimos seis meses do mandato, para os mesmos cargos e no período subsequente. A nosso ver, o fim da reeleição fortalecerá o princípio da igualdade de chances entre os candidatos, inibirá o uso da máquina administrativa por parte dos candidatos à própria reeleição e concentrará os esforços de governo na própria administração.”

Como se vê, o parecer recuperou os argumentos doutrinários contrários à reeleição, como se houvesse o reconhecimento de que a experiência com a reeleição mostrou-se mais gravosa do que benéfica, tentando-se, a partir daí, frear um movimento que pode tender a se tornar pouco republicano, na medida em que caminha para a aceitação da continuidade de um único governante no poder, muito embora essa vivência seja muito mais evidente nos vizinhos Venezuela, Bolívia e Equador do que no Brasil.

A postura da proposta de reforma, então, revelou um abandono das tentativas de criar mecanismos para conter o indevido uso do poder público em favor de uma candidatura, conforme consta, por exemplo, da Lei n. 9.504/97, especialmente na parte em que estabelece regras para propaganda e fixa as condutas vedadas aos agentes públicos em período eleitoral, além de ser matéria tratada no âmbito da Justiça Eleitoral, que julga inúmeras ações judiciais relacionadas às práticas consideradas abusivas.

O que se observa, então, é que, apesar de haver mecanismos jurídicos na ordem jurídica brasileira de combate aos excessos pontuais que o instituto da reeleição pode causar, a solução proposta pelo Legislativo para a Reforma Política de 2015 foi vedar a reeleição, e não fortalecer essas ferramentas, ou estabelecer alguma regra de desincompatibilização, como também constava de propostas analisadas pela Comissão Especial<sup>28</sup>.

---

28 Nesse sentido, o relator lista em seu parecer, por exemplo, as PECs ns. 16/99, 64/99 e 75/99.

Considerou-se, assim, que o caminho a seguir seria o de abandonar a tarefa de árdua vigilância para que a reeleição não produza seu efeito potencialmente poluente do princípio do *free and fair elections*<sup>29</sup>.

A PEC n. 182/2007, no que tange ao art. 3º, que suprimia a possibilidade de reeleição, foi aprovada nos dois turnos de votação na Câmara dos Deputados e seguiu para a apreciação do Senado. Como, naquela Casa, não teve sua votação concluída até o momento, não produziu efeitos para as Eleições de 2016.

#### 4. A PERIODICIDADE DAS ELEIÇÕES E AS PROPOSTAS DE UNIFICAÇÃO DOS PLEITOS

Ainda no amplo campo da temporariedade dos mandatos e da periodicidade na realização dos pleitos eletivos, é oportuna a apreciação de outro tema debatido durante a Reforma Política de 2015, no momento em que se propôs, no bojo da PEC n. 182/2007, que reuniu outras iniciativas no mesmo sentido, inserir o seguinte texto:

“Art. 4º Os Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores eleitos em 2020 terão mandatos de 2 anos.”

Trata-se da proposta de unificação das eleições, que significaria a implantação da coincidência de mandatos nos níveis nacional, estadual, distrital e municipal, na medida em que as eleições municipais fossem feitas no mesmo dia ou em data próxima da das eleições gerais (estaduais e nacional)<sup>30</sup>.

29 A reeleição, no mínimo, dá ao governante em busca de um segundo mandato uma exposição contínua na cobertura jornalística, por muito mais tempo que qualquer adversário político que surja em período eleitoral. Num país – e numa região – que justificadamente teme a propagação do personalismo político, essa vigília deve ser permanente.

30 A análise que segue é baseada, em parte, nas ideias anteriormente desenvolvidas pelo coautor Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis, publicadas em “Eleitor é quem mais perde com a unificação das eleições”, de autoria de Joelson Dias, Marilda Silveira e Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis, disponível desde 4 de abril de 2015 na página eletrônica [www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br).

Os argumentos que se destacam favoráveis a tal alteração seriam: 1) redução nos custos das eleições; 2) barateamento das campanhas eleitorais; 3) fortalecimento dos partidos políticos; e 4) favorecimento da governabilidade, com uma maior coesão entre as esferas da federação para a execução de políticas públicas, sem a interferência da agitação social própria de um período eleitoral, que atualmente ocorre a cada dois anos.

É certo, no entanto, que são notados também argumentos contrários a essa medida.

Em primeiro lugar, é de se considerar que a unificação das eleições pode comprometer o direito de participação política e escolha dos eleitores, além de enfraquecer as instituições democráticas.

Isso porque os longos períodos entre uma eleição e outra dificultariam os canais de comunicação entre os eleitos e os eleitores que, por excelência, passam pelo momento eleitoral.

Estaria comprometido, ainda, o caráter pedagógico do voto, como instrumento de melhoria da cidadania, na medida em que a discussão das questões políticas dar-se-ia em menos oportunidades.

A título exemplificativo, pense na situação do jovem, cujo voto é facultativo, que completar 16 anos somente após as eleições e que, portanto, irá às urnas, pela primeira vez, apenas quatro ou cinco anos depois, aos seus 20 ou 21 anos.

Na maior parte do tempo, o engajamento dos eleitores seria substituído, em grande medida, pela atuação solitária de eleitos e partidos políticos. É quase certo que aqueles com mais espaço na mídia teriam mais expressão, restringindo-se a questão política àqueles que conseguiram galgar uma cadeira no parlamento, dificultando-se ainda mais a formação de novas lideranças políticas, que teriam menos oportunidades para expor suas ideias e propostas.

Ademais, não se deve desconsiderar que a temporariedade, como princípio vetor da democracia, deve significar a possibilidade de aplicação da responsabilidade política e de controle do exercício do poder, o que será dificultado ou até mesmo minimizado, na hipótese de coincidência de mandatos, uma vez que a população passará longos períodos sem poder dizer se concorda ou deseja rechaçar determinado gestor público.

É de se notar que, enquanto experiências ao redor do mundo, inclusive em países vizinhos ao Brasil como a Colômbia, adotam a sistemática de mandatos não coincidentes nem mesmo entre Legislativo e Executivo, de modo a fomentar o debate das questões políticas em intervalos mais curtos

de tempo e, assim, propiciando que não se perca demasiadamente a harmonia entre eleitores e eleito, a proposta de dificultar as manifestações da opinião pública apresenta-se como uma espécie de retrocesso.

No que tange à questão operacional da simultaneidade de pleitos, essa medida/proposta pode comprometer a administração da Justiça Eleitoral, bem como a atuação jurisdicional deste ente.

Haveria um assoberbamento da Justiça Eleitoral, com a concentração de todos os procedimentos administrativos e jurisdicionais a serem executados em questão de meses, a exemplo da concentração de milhares de prestações de contas, registros de candidaturas e ações de impugnação, investigações judiciais eleitorais, representações em razão de propaganda eleitoral, recursos contra expedição de diplomas e impugnações de mandatos eletivos para julgamento e análise.

Traduzindo em números, ocorreriam concomitantemente 5.570 eleições municipais (prefeitos e vereadores), 26 eleições estaduais (governador, deputados federais, senadores e deputados estaduais), uma eleição distrital e a eleição nacional (presidente da República).

Esse tipo de concentração excessiva de trabalho tende a acarretar um aumento nos custos necessários para fazer frente à demanda, o que é contrário ao argumento de redução de custos operacionais considerada pelos defensores da medida.

No mesmo sentido, o barateamento das campanhas não parece encontrar sustentação, uma vez que o elevado número de candidatos necessitando de materiais e serviços para o mesmo fim resultariam na mesma escassez de recursos no mercado e, por via de consequência, um aumento nos preços, como típico movimento da lei da oferta e da procura.

Mais grave ainda do que o custo da produção seria a dificuldade na veiculação da mensagem na propaganda eleitoral, já que é necessário tratar de propostas com diferenciados âmbitos de aplicação, em razão das diferentes competências dos entes da federação. Vale dizer, a confusão na mente do eleitor sobre qual candidato escolher poderia se intensificar em relação ao que já acontece em tempos atuais.

O debate das questões locais tende a ser superado pela magnitude dos problemas nacionais, todos discutidos de uma única vez, o que, mais uma vez, pode dificultar a compreensão do eleitor sobre o efetivo papel de seu voto no pleito para cada um dos cargos, representando uma perda inestimável num sistema calcado na soberania popular.

Na verdade, a tendência é que ocorra uma espécie de verticalização do voto do eleitor, que escolherá uma única “chapa” quando, na verdade, poderá haver lideranças locais dissonantes do governo federal, por exemplo, que melhor compreendam os problemas daquela comunidade, mas que fiquem ofuscadas pela força de uma candidatura nacional.

Assim, o que ocorreria, como tratado anteriormente, seria o sufocamento das minorias, pois a visibilidade seria dada apenas às elites políticas tradicionais, que já conquistaram forte expressão no parlamento e, por via de consequência, recebem maior cobertura da mídia.

Por fim, o argumento de melhoria da governabilidade apenas existiria caso efetivamente ocorresse o pernicioso movimento de “verticalização” acima referido, que suprime o pluralismo político.

Isso porque a governabilidade em municípios cujos prefeitos não fossem da mesma aliança que o governo estadual ou federal, por exemplo, poderiam dificultar a negociação de convênios ou atrasar determinados repasses, situação sem possibilidade de solução antes do longo período de quatro ou cinco anos até a realização de novas eleições.

O fato é que, como ensina Sartori<sup>31</sup>, determinadas decisões não são de ordem institucional, fundamentais para a própria definição do regime de governo, mas passam pela escolha de quais valores se pretende dar ênfase em determinado momento numa democracia.

A unificação das eleições é um desses casos. Apesar de não desnaturar a existência do regime democrático, já que pleitos periódicos continuarão acontecendo, deixam de incentivar valores fundamentais para uma jovem democracia como a brasileira, como a possibilidade de fortalecimento do juízo crítico do voto por meio da provocação a decidir os assuntos da política a cada eleição. Mais ainda, desencoraja a crença do eleitor de que a responsabilidade política é expediente de que pode se valer, exigindo que os gestores públicos prestem contas de sua administração, bem como enfraquece a importância da pacificação social que traz a certeza da possibilidade de alternância, caso se discorde da linha adotada pelo eleito.

O distanciamento no tempo para a verificação de tais possibilidades pelo eleitor compromete o fortalecimento e a melhoria da democracia, sob

---

31 SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional*. Trad. Sérgio Bath. Brasília, Universidade de Brasília, 1996.

argumentos de economia de recursos que não necessariamente foram comprovados ou dimensionados.

Diante desse contraponto de argumentos favoráveis e contrários, a medida foi submetida à votação do Plenário da Câmara dos Deputados e ali rejeitada, não seguindo para a apreciação do Senado.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Feitas essas considerações, é de se concluir que o debate acerca das duas propostas constantes da Reforma Política debatida em 2015 aqui analisadas – a reeleição e a unificação dos pleitos eletivos – guardam uma raiz comum, na temporariedade dos mandatos.

Esse princípio, vetor da democracia, visa à preservação de eleições periódicas, justas e livres, que permitam a vedação do continuísmo no poder, bem como que sirvam de mecanismo de responsabilidade política, de possibilidade de alternância e de melhoria da qualidade do juízo crítico do eleitor.

Nesse sentido, a reeleição apresenta-se como ponto bastante intrincado, já que, de um lado, dialoga muito de perto com valores republicanos que vedam a perpetuação no poder e o uso da coisa pública com fins eleitorais, bem como, e do outro, proporciona a premiação dos bons governantes, além de trazer um traço de estabilidade aos governos.

Diante dessa dualidade e da existência de inúmeros projetos de reforma nesse sentido, a Câmara dos Deputados teve por bem destacar a preocupação com os elementos poluidores do princípio *free and fair elections*, possivelmente advindos da reeleição, e votou pela sua extinção, retornando à regra tradicional do ordenamento jurídico brasileiro de impossibilidade de exercício de dois mandatos consecutivos.

A proposta ainda pode ser apreciada no Senado, sendo certo, de todo modo, que, ainda que o seja em 2016, não poderia produzir efeitos para as eleições deste ano, haja vista o princípio da anualidade eleitoral insculpido no art. 16 da Constituição Federal.

Por outro lado, a questão da unificação das eleições, que trazia comprometimentos mais diretos para a qualidade da democracia, foi superada já quando de sua votação pelos Deputados Federais, motivo pelo qual sequer foi submetida para avaliação do Senado.

Essas duas matérias que compuseram o bloco da Reforma Política de 2015 evidenciam o que geralmente já se vê: mudanças estruturais costumam ser exaustivamente debatidas, mas poucas delas são efetivamente implementadas como modificações no sistema político nacional.

De todo modo, a questão da vedação da reeleição parece ganhar força entre o rol das várias outras alterações propostas, sendo provável que a matéria retorne à discussão parlamentar.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACKERMAN, Bruce. *Nós o povo soberano: fundamentos do direito constitucional*. Trad. Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte, Del Rey, 2006.
- CAGGIANO, Monica Herman S. *Sistemas eleitorais x Representação política*. São Paulo, 1987.
- \_\_\_\_\_. “A reeleição – tratamento constitucional”. In: *Preleções Acadêmicas*, n. 1, Ceps, São Paulo, 1997.
- \_\_\_\_\_. “An overview on competition for power in Brasil: Voting Citizens in the 21<sup>st</sup> Century. 2010 Elections”. *Cadernos de Pós-Graduação em Direito*, Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, São Paulo, n. 6, 2012.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7.ed. Almedina, Coimbra, 2007.
- DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. Trad. Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo, WMF Martins Fontes, 2012.
- \_\_\_\_\_. *Poliarquia: participação e oposição*. Trad. Celso Mauro Paciornik. 1.ed. São Paulo, Edusp, 2005.
- DIAS, Joelson; SILVEIRA, Marilda; REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. “Eleitor é quem mais perde com a unificação das eleições”. Disponível em: [www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br), publ. Acesso em: 4 abr. 2015.
- FAGUNDES, Tatiana Penharrubia. “Reforma política no Peru”. In: *Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho*. São Paulo, n. 1, 2011, p. 73-84.
- KELSEN, Hans. *A democracia*. Trad. Ivone Castilho Benedetti et al. 2.ed. São Paulo, Martins Fontes, 2000.
- LAFER, Celso. “Reeleição e maturidade política”. In: *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 1 dez. 1996.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo VII. Coimbra, Coimbra, 2007.
- RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Trad. Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. 2.ed. São Paulo, Martins Fontes, 2002.
- SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional*. Trad. Sérgio Bath. Brasília, Universidade de Brasília, 1996.
- SOARES, Paulo Henrique. “Reeleição e Estado Democrático de Direito”. In: *Revista de Informação Legislativa*, ano 41, n. 161, Brasília, jan.-mar. 2004, p. 117-20.

- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário n. 637.485, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 01.08.2012, *DJe* 21.05.2013.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Trad. Eduardo Brandão. 2.ed. São Paulo, Martins Fontes, 2005.
- TORELLY, Paulo Peretti. *A substancial inconstitucionalidade da regra da reeleição*. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.
- VILE, M.J.C. *Politics in the USA*. Aylesbury, Bucks, Pelican Book, 1973.
- WILLIAMSON, Edson. *História da América Latina*. Lisboa, Edições 70, 2009.

## Capítulo 6

# Fidelidade Partidária e Tempo Mínimo de Filiação como Condição de Elegibilidade

*André Garcia Xerez Silva*

### 1. INTRODUÇÃO

Fidelidade partidária e tempo mínimo de filiação como condição de elegibilidade são assuntos estritamente relacionados, que estão disciplinados na Lei n. 13.165/2015 e na PEC n. 113/2015, diplomas normativos resultados do intenso debate acerca da reforma política na agenda do Congresso Nacional, ao longo de 2015. Apesar de não alterar, substancialmente, as diretrizes do processo eleitoral, ela promoveu modificações dignas de nota em relação ao assunto em estudo. É inevitável induzir que para estabelecer uma concepção jurídica de fidelidade partidária exista um alinhamento ideológico entre o programa da agremiação e os ideais sustentados pelos filiados, o que pressupõe, no mínimo, determinado lapso de vida partidária para assimilação de suas diretrizes políticas.

A pressuposição acima pode ser constatada ao analisar que, em um primeiro momento, a Constituição Federal estabeleceu como condição de elegibilidade, em seu art. 14, § 3º, III, tão somente filiação partidária, sem alusão a intervalo específico para cumprir tal requisito. É na legislação infraconstitucional (Lei n. 9.504/94) que se estabelece o prazo de 1 ano, modificado pela Lei n. 13.165/2015, que deverá ser observado para o registro de candidaturas.

Dessa forma, justifica-se a abordagem conjunta dos temas, em uma perspectiva teórica que defende tempo de filiação como premissa necessária à existência do ideal de fidelidade partidária por meio de uma relação dire-

tamente proporcional. Em outras palavras, quanto maior for o período de filiação exigido por lei para ser possível concorrer às eleições, maior será o nível de alinhamento ideológico, se cogitar do exercício do mandato político conquistado. Por outro lado, quanto menor o lapso, menos afinidade com os ideais do partido pode se supor na relação do filiado com a legenda. Assim, este capítulo examinará o tema sob a ótica do tempo mínimo de filiação como elemento indissociável da compreensão jurídica de fidelidade partidária, visto que, em última análise, as duas situações convergem para o fortalecimento da afinidade entre o programa da legenda e seus integrantes.

## 2. HISTÓRICO DA TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA

A fidelidade partidária e o tempo mínimo de filiação como condição de elegibilidade são matérias tratadas tanto em proposta de emenda à Constituição, quanto em proposta de lei ordinária. Embora a Câmara dos Deputados tenha, inicialmente, deflagrado a discussão por meio da PEC n. 182/2007 para constitucionalizar a perda do mandato por desfiliação partidária, o Senado Federal, em sintonia com a Câmara, cuidou de regulamentar o tema na legislação ordinária, que até então era disciplinada somente na Resolução n. 22.610 do Tribunal Superior Eleitoral.

A infindável quantidade de propostas legislativas das mais variadas naturezas que se destinam a alterar o sistema eleitoral e o funcionamento das instituições políticas, abrangidas pela ampla pauta de uma reforma política, sempre dificultou a formação de algum consenso em torno de sua aprovação. Nota-se um atual esforço para que a votação das matérias ocorra a tempo de sua vigência alcançar as eleições de 2016, o que impõe sua aprovação nas duas Casas Legislativas e publicação até 2 de outubro de 2015, para tanto, Câmara dos Deputados e Senado buscam trabalhar em conjunto.

Isso porque, apesar de cada órgão do Legislativo ter criado sua própria Comissão de Reforma Política, buscou-se conduzir a tramitação das propostas em sintonia para acelerar e tornar mais eficiente o debate da reforma política.

Em 4 de fevereiro de 2015, a Câmara dos Deputados criou uma Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição n. 182, de 2007, do Senado Federal, que “altera os arts. 17, 46 e 55 da Constituição Federal, para assegurar aos partidos políticos a titularidade dos

mandatos parlamentares e estabelecer a perda dos mandatos dos membros do Poder Legislativo e do Poder Executivo que se desfilarem dos partidos pelos quais forem eleitos” (PEC da Fidelidade Partidária), e apensadas.

Após encerradas as discussões no âmbito da Comissão e apresentado o parecer do relator, o deputado Marcelo Castro (PMDB-PI), o Presidente da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), editou o Ato da Presidência, em 26 de maio de 2015, determinando o envio da Proposta de Emenda à Constituição n. 182, de 2007, à apreciação de mérito pelo Plenário, tendo em vista o esgotamento do prazo conferido à Comissão para concluir os trabalhos.

Iniciada a votação em Plenário, foram aprovadas as Emendas Aglutinativas ns. 29 e 60, que cuidavam, respectivamente, da “janela” para migração partidária, nos 30 dias subseqüentes à promulgação da emenda e da constitucionalização das hipóteses de perda do mandato político por infidelidade partidária. Confirmada a aprovação da matéria em segundo turno de votação, eis os termos da redação final sobre tema em estudo, consignados na PEC n. 182/2007:

Art. 4º O art. 14 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte §12:

“Art. 14. [...] § 12. O detentor de mandato eletivo que se desligar do partido pelo qual foi eleito perderá o mandato, salvo nos casos de grave discriminação pessoal, mudança substancial ou desvio reiterado do programa praticado pela agremiação e de criação, fusão ou incorporação do partido político, nos termos definidos em lei.” (NR)

[...]

Art. 8º É facultado ao detentor de mandato eletivo desligar-se do partido pelo qual foi eleito nos trinta dias seguintes à promulgação desta Emenda à Constituição, sem prejuízo do mandato, não sendo essa desfiliação considerada para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão.

Em 13 de agosto de 2015, a Presidência da Câmara dos Deputados devolveu à Presidência do Senado, mediante Ofício n. 1.913/2015, a PEC n. 182/2007 (PEC n. 23/2007, na Casa de origem), protocolada sob o n. 113/2015, em 20 de agosto de 2015. Após regular tramitação pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, relatada pelo Senador Raimundo Lira (PMDB-PB),

a PEC n. 113/2015 foi votada em Plenário depois de firmado consenso entre os senadores a respeito da votação apenas do art. 8º, que tratava da “janela” de desfiliações partidárias, sendo o restante dos temas destacados para votação separada por meio da PEC n. 113-A/2015.

Em 9 de dezembro de 2015, foi aprovada em segundo turno a redação final da Proposta de Emenda à Constituição n. 113/2015, sucedendo sua promulgação em 18 de fevereiro de 2016 e originando, por conseguinte, a Emenda Constitucional n. 91/2016, nos seguintes termos:

Art. 1º É faculta do ao detentor de mandato eletivo desligar-se do partido pelo qual foi eleito nos trinta dias seguintes à promulgação desta Emenda Constitucional, sem prejuízo do mandato, não sendo essa desfiliação considerada para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Foi criado, assim, um prazo determinado para acomodação das forças políticas de modo a permitir a migração partidária somente nos 30 dias subsequentes à publicação do normativo, sem prejuízo da distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão garantido aos partidos migrados. O dispositivo não modifica, dessa forma, o regime jurídico da fidelidade partidária, visto que cuidou, tão somente, de uma “janela” provisória para os mandatários, sem atingir, por conseguinte, seus principais aspectos.

Paralelamente, em 17 de junho de 2015, o presidente do Senado Federal, Renan Calheiros (PMDB-AL), designou, por meio do Ato n. 12/2015, uma Comissão Especial, com a finalidade de sistematizar as proposições afetas ao tema da Reforma Política, inicialmente, com prazo até 30 de junho para apresentar seu relatório, prorrogado para 3 de outubro por intermédio do Ato n. 15/2015.

Iniciado o debate no âmbito da Comissão, foram apresentadas minutas de proposições pelo relator, senador Romero Jucá (PMDB-RR), dentre as quais, minuta de projeto de lei que altera o art. 18 da Lei n. 9.096/95 e o art. 9º da Lei n. 9.504/97, reduzindo o tempo mínimo de filiação de 1 ano para 6 meses para concorrer a cargo eletivo. Em 5 de agosto de 2015, foi pactuado na Comissão, em consonância com o relator da Comissão de Reforma Política da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM-RJ), trazer ao

debate, no Senado Federal, o Projeto de Lei da Câmara n. 75/2015 (n. 5.735, de 2013, na casa de origem), de autoria do deputado Ilário Marques (PT-CE), que reúne todas as matérias infraconstitucionais em um único projeto de lei, a fim de que a tramitação fosse acelerada, sem prejuízo do que fora deliberado pela Comissão do Senado.

No PL n. 75/2015, que modifica as Leis n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, n. 9.096, de 19 de setembro de 1995, e n. 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, alterando as instituições político-eleitorais, constava na redação original do projeto a proposta de modificação do art. 9º da Lei n. 9.504/97<sup>1</sup>, que passaria a vigorar com a seguinte redação:

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.

A propositura também cuidou da fidelidade partidária mediante a inclusão do art. 22-A na Lei n. 9.096/99, com a dicação abaixo transcrita, que, a rigor, aproveitou a redação da Resolução TSE n. 22.610/2007<sup>2</sup> no que diz respeito às hipóteses de justa causa para desfiliação da legenda:

Art. 22-A. O detentor de mandato eletivo que se desligar do partido pelo qual foi eleito perderá o mandato, salvo se o desligamento ocorrer:

- I – para se filiar a partido novo, nos trinta dias seguintes à data do registro da legenda no Tribunal Superior Eleitoral;
- II – em razão de fusão ou incorporação de seu partido de origem a outro, nos trinta dias subsequentes ao registro da alteração partidária ocorrida;

---

1 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 mesmo prazo. (Redação atual)

2 Art. 1º O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa. § 1º Considera-se justa causa: I – incorporação ou fusão do partido; II – criação de novo partido; III – mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; IV – grave discriminação pessoal.

- III – em razão de mudança substancial ou desvio reiterado do programa de seu partido de origem;
- IV – por motivo de grave discriminação pessoal.

Analisando os termos do projeto de lei, a Comissão, em reunião realizada no dia 11 de agosto de 2015, deliberou pela manutenção da redação original do art. 9º da Lei n. 9.504/97, com encaminhamento contrário do relator à alteração legislativa, ratificada pelo presidente da Comissão, senador Jorge Viana (PT-AC), que, na oportunidade, destacou que:

Deixar o prazo de filiação partidária para seis meses da eleição é uma tentação, para termos aí, nesse intervalo, de novo, as tais janelas de mudança partidária, pressão. Então, eu concordo com o relator: que razão nós teríamos de encurtar o prazo de filiação partidária, já que queremos fortalecer a fidelidade partidária?

Sendo assim, foi apresentada a emenda de autoria do senador Donizeti Nogueira (PT-TO), que suprime a nova dicção dada pelo PL n. 75/2015 ao art. 9º da Lei Eleitoral, visando à manutenção do prazo atual de 1 ano para a filiação partidária a fim de satisfazer a condição de elegibilidade exigida pelo art. 14, § 3º, V, da Constituição Federal, aduzindo na justificativa que “o prazo de um ano é razoável e compatível para o candidato que se identifica com determinado programa político”<sup>3</sup>.

Na sessão de 19 de agosto de 2015, referente à votação das emendas ao projeto, o relator corroborou a orientação do senador Donizeti Arruda (PT-TO). Todavia, foi aprovado pedido de destaque<sup>4</sup> do senador José Serra (PSDB-SP) à referida emenda, que, embora não fosse integrante da Comissão, foi subscrito, posteriormente, pelo relator. Na mesma ocasião, foi rejeitada emenda do senador Roberto Rocha (PSB-MA), que fixava prazo para ajuizamento da ação de perda de mandato por infidelidade partidária, estabelecendo a agremiação política como única legitimada para o ajuizamento da

3 Emenda n. 14, de 2015 – CTREFORMA.

4 Art. 312. O destaque de partes de qualquer proposição, bem como de emenda do grupo a que pertencer, pode ser concedido, mediante deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Senador, para: I – constituir projeto autônomo, salvo quando a disposição a destacar seja de projeto da Câmara; II – votação em separado; III – aprovação ou rejeição.

demanda e propunha uma “janela” permanente de 1 mês antes do prazo de filiação partidária de um ano, pois argumentou o relator que a matéria seria discutida quando da apreciação da “janela” tratada na PEC n. 187/2007.

Finalmente, a Comissão se reuniu em 25 de agosto, no intuito de apreciar os destaques para, em seguida, encaminhar a matéria para deliberação do plenário do Senado. Assim, o relator senador Romero Jucá (PMDB-RR) proferiu parecer contrário ao destaque do senador José Serra (PSDB-SP) à Emenda n. 14, de autoria do senador Donizeti Arruda (PT-TO), mas decidiu levar o tema a plenário para ser analisado juntamente à questão do domicílio eleitoral. No ensejo, a senadora Marta Suplicy (Sem partido – SP) ponderou:

Gostaria de argumentar em favor do destaque do Senador, porque vamos ter uma janela de mudanças partidárias e as pessoas, provavelmente, vão querer e vão ter possibilidade de fazer outro tipo de articulação. Uma coisa é casada com a outra, porque, se você está entrando em determinado partido, também é interessante arrumar candidatos para saírem e serem eleitos nesse partido. Se você faz um ano antes, você acaba com essa possibilidade. Então, apoio o destaque do Senador e acho que poderíamos fazer igual ao da Câmara, que está correto.

Foi concluída, na oportunidade, a votação do relatório apresentado pelo relator por meio do Parecer n. 637/2015, acolhendo o destaque à Emenda n. 14, proposto pelo senador José Serra. No dia 2 de setembro, o PLC n. 75/2015 foi votado no plenário, resultando no Parecer n. 682/2015, com o texto do substitutivo aprovado pelo Senado ao projeto, no qual, enfim, confirmou-se a inclusão do art. 22-A à Lei n. 9.096/95 e modificou-se, parcialmente, a redação do art. 9º da Lei n. 9.504/97<sup>5</sup>, para excluir a exigência de possuir domicílio eleitoral na circunscrição da eleição que pretende disputar pelo prazo de, pelo menos, um ano antes do pleito, mas subsistindo a necessidade de estar filiado pelo mesmo período.

Remetida à Câmara dos Deputados, mediante Ofício n. 1.243, de 8 de setembro de 2015, a matéria foi votada, em turno único, na Sessão De-

---

5 Art. 9º Para concorrer às eleições, o candidato deverá estar com a filiação deferida pelo partido pelo menos um ano antes do pleito.

liberativa Extraordinária no dia 9 de setembro de 2015. A redação final do Projeto de Lei n. 5.735/2014 consignou, em definitivo, os seguintes termos quanto à disciplina do tempo mínimo de filiação e da fidelidade partidária:

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. (Lei n. 9.504/97)

Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfilia, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito. Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses: I – mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; II – grave discriminação política pessoal; III – mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente. (Lei n. 9.096/95)

Em suma, manteve-se a necessidade de domicílio eleitoral na circunscrição do pleito há, pelo menos, um ano da data da eleição, mas reduziu-se o tempo mínimo de filiação, necessário para ser candidato, de um para seis meses, como condição de elegibilidade.

Acerca do regime jurídico da fidelidade partidária, ao contrário da redação aprovada pelo Senado Federal, a Câmara não reproduziu *ipsis litteris* os termos da Resolução TSE n. 22.610. Persistiram as hipóteses de justa causa consistentes na mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e na grave discriminação pessoal. Todavia, foram extintas aquelas relacionadas à criação de partidos e à fusão ou incorporação de partidos. Não obstante, foi criada a famigerada “janela” no âmbito infraconstitucional por meio de uma nova hipótese de justa causa que faculta ao mandatário mudar de legenda nos 30 dias que antecedem o prazo de filiação fixado em lei para disputar pleito majoritário ou proporcional.

Finalmente, o projeto foi enviado para sanção ou veto da Presidência da República, no dia 10 de setembro de 2015, por meio da Mensagem n. 28/2015, do Presidente da Câmara, sendo sancionado, na íntegra, a redação dos dispositivos legais referidos, em 29 de setembro de 2015.

### 3. A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO TSE N. 22.610 E A NECESSIDADE DE DISCIPLINAR A FIDELIDADE PARTIDÁRIA POR MEIO DE LEI EM SENTIDO ESTRITO

O título escolhido para o tópico que inaugura a discussão não esconde a desconfiança jurídica que inflige a validade da Resolução n. 22.610, editada pelo Tribunal Superior Eleitoral, até então, única legislação que cuidava do procedimento para a perda do mandato político por desfiliação partidária sem justa causa. Não são poucos os que questionam a constitucionalidade do ato normativo oriundo da Justiça Eleitoral, que, eufemisticamente, foi classificada pelo ministro Gilmar Mendes (2008, p. 54) como “uma sentença que também está a reclamar um esclarecimento em termos da tipologia constitucional”.

Manoel Carlos de Almeida Neto (2014, p. 184) vislumbra a resolução como algo exótico, do ponto de vista jurídico, tanto pelo processo que culminou sua edição – com origem em consulta ao TSE, que, por natureza, não possui efeito vinculante –, quanto pela natureza do ato normativo de conteúdo regulamentar, que inovou em matéria legislativa. Não é o caso de retomar detalhes de sua trajetória histórica, mas atentar-se ao processo que resultou no seu nascimento permite expor, com mais consistência, as razões que justificam as críticas ao instrumento normativo.

O então Partido da Frente Liberal (atual Democratas-DEM), ao perceber um cenário de esvaziamento da sigla, em virtude da migração de seus mandatários para partidos da base aliada do governo do presidente Lula, subscreveu consulta endereçada ao Tribunal Superior Eleitoral (respondida no dia 27 de março de 2007) indagando se “os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência de candidato eleito por um partido para outra legenda” (Consulta n. 1.398).

O Tribunal, por maioria, respondeu positivamente à consulta, com exceção do ministro Marcelo Ribeiro, que, na ocasião, preludiu fenômeno cada vez mais presente na atividade jurisdicional, atualmente denominado pela doutrina como ativismo judicial, porquanto, no seu entender, “embora louve toda a argumentação no sentido de que se deve prestigiar a fidelidade partidária, não encontro razões no direito posto que autorizem a conclusão a que chegaram os doutos votos vencedores”.

Talvez sem ter em mente o grande favor que prestava à democracia na época (perfilhando a orientação anteriormente firmada pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do MS n. 20.927, sob relatoria do ministro Moreira Alves), assentou o ministro Marcelo Ribeiro não “haver espaços para invocar princípios implícitos quando a matéria foi tratada expressamente na Constituição anterior e a alusão à perda do mandato, de modo claro, foi retirada da atual Constituição”.

A despeito da consulta em matéria eleitoral não ter natureza jurisdicional nem efeito vinculante, os partidos beneficiados pelo teor da resposta proferida pelo TSE exigiram, perante a mesa diretora da Câmara dos Deputados, a cassação do mandato e a posse imediata dos respectivos suplentes das legendas prejudicadas pela desfiliação de seus mandatários. Como o então presidente do Legislativo, Arlindo Chinaglia, não atendeu ao requerimento, as siglas provocaram o Supremo Tribunal Federal, em sede de mandado de segurança, a fim de garantir a eficácia do direito líquido e certo, supostamente gerado pela consulta, que ratificou a validade das novas regras de infidelidade partidária, nos MS ns. 26.602, 26.603, 26.604 e 26.890, com efeitos a partir da data da resposta dada pelo TSE, em 23 de março de 2007.

Não satisfeito, o STF determinou ao TSE que regulamentasse a perda de mandato político por infidelidade partidária. Isso resultou na edição da Resolução n. 22.610, cuja natureza jurídica pode ser facilmente equiparada à força de uma emenda constitucional, promulgada pelo Tribunal Superior Eleitoral no exercício do poder constituinte derivado, ultrapassando, violentamente, sua competência para editar norma de caráter regulamentar, na medida em que criou normas em sentido estrito, de natureza genérica e abstrata, acompanhadas de rito processual para disciplinar a perda do mandato eletivo.

O ativismo judicial presenciado no caminho que levou à Resolução TSE n. 22.610 é sintomático de um fenômeno recorrente nos países de modernidade tardia, que assistem a uma expansão do Judiciário face aos demais Poderes do Estado, boa parte em virtude da ascensão do movimento teórico intitulado neoconstitucionalismo, que propõe uma abertura do positivismo normativista kelseniano para garantir normatividade aos princípios do Direito e conferir substrato material ao texto constitucional. A intervenção do ministro Marco Aurélio ao voto do ministro Marcelo Ri-

beiro deixa transparecer essa compreensão, quando questiona se a perda do mandato daquele que mudar de partido “precisaria de norma diante dos princípios consagrados pela Constituição Federal?”. Friedrich Müller (2011, p. 60) certamente responderia:

A instância prolatora da sentença dotada de obrigatoriedade, que não pode se basear em textos de norma de modo plausível, em termos metodológicos, exerce contrariamente uma violência que ultrapassa esse limite, uma violência selvagem, transbordante, consistente tão somente nesse ato que não é constitucional; ela exerce uma violência “atual”.

Foge ao escopo deste ensejo reproduzir as críticas crescentes ao perigo institucional inerente às correntes teóricas que transferem ao Magistrado o poder para descobrir e revelar princípios<sup>6</sup>, inclusive implícitos, para decidir o alcance do texto constitucional, mas não se pode descurar de como a democracia depende do velho constitucionalismo, segundo adverte Monica Caggiano (2011, p. 20). A limitação do poder e a segurança jurídica constituem postulados indissociáveis do regime democrático, que é vulnerado quando o Judiciário avança suas competências constitucionais e implanta uma reforma política, a seu juízo, em manifesto rompimento contra o pacto político estabelecido pelo constituinte.

A gravidade da situação não se esgota no atentado aos ideários democráticos e constitucionalistas. Como é típico de toda decisão judicial ativista – embora sua fundamentação remeta aos melhores propósitos possíveis –, seu alcance é extremamente limitado. O discurso moralista que costuma justificar a expansão da atividade jurisdicional introduz soluções pontuais que não contemplam a globalidade do arranjo institucional, haja vista a própria natureza de uma decisão judicial, que, a rigor, não se define pelo caráter genérico e abstrato das leis.

A limitação da eficácia da Resolução TSE n. 22.610 não é diferente. Implantada uma noção de fidelidade partidária no âmago de um Tribunal, que não é o *locus* natural do debate político, em que pese a inércia das Casas

---

6 Sobre o tema, Lenio Streck (2011, p. 518) lidera a crítica ao panprincipiologismo em *terrae brasiliis*.

Legislativas para levar a efeito, até então, a mitológica reforma política, uma análise empírica é suficiente para demonstrar que sua vigência não fortaleceu os partidos políticos tampouco suas ideologias. O que se assiste é o processo de criação desenfreado de uma vastidão de número de siglas partidárias para abrigar os “infieis”, uma vez que foi considerada como justa causa para desfiliação partidária à criação de partidos, a teor do art. 1º, I, da Resolução TSE n. 22.610, não mais contemplada na dicção do recém-criado art. 22-A da Lei n. 9.096/95.

Por isso, uma reforma política eficiente deve ser pensada juntamente a todos os aspectos do sistema eleitoral, perpassando por questões como o sistema proporcional de lista aberta, o modo de financiamento das campanhas eleitorais, a criação e a organização dos partidos políticos, a possibilidade de se formar coligações, a verticalização e a cláusula de barreira, o tempo mínimo de filiação para ser candidato, entre outros, de modo a conferir coerência interna ao modelo democrático que se deseja praticar no país. Atualmente, apesar de confirmada a constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal da Resolução TSE n. 22.610, por meio da rejeição das ADIn ns. 3.999 e 4.086, com sua atual conversão em texto de lei, resta acatar no plano institucional sua validade, entretanto, não pode se curvar a comunidade jurídico-acadêmica ao argumento da autoridade, mas à autoridade do argumento, razão pela qual se impõe uma compreensão crítica de sua aplicação em harmonia à teoria democrática.

Há um primeiro aspecto positivo que merece ser ressaltado quanto à iniciativa do Poder Legislativo finalmente trazer a regulamentação da matéria para lei em sentido estrito – ainda que reproduza a maioria dos termos criados pelo Tribunal Superior Eleitoral e careça do *status* constitucional necessário para alterar a configuração da natureza do mandato representativo, conforme já advertia Monica Caggiano (2008, p. 248), visto que o tema ainda continuará a ser debatido na PEC n. 133-A/2015. Enfim, considerando o recente julgamento do Supremo Tribunal Federal, na ADC n. 5.081, que afastou a incidência da perda do mandato por infidelidade partidária aos mandatários eleitos pelo sistema majoritário, este trabalho restringir-se-á a investigar sua repercussão para os candidatos eleitos pelo sistema proporcional.

#### 4. A REPRESENTATIVIDADE NA DEMOCRACIA: CATEGORIAS DE MANDATO POLÍTICO

A farta produção acadêmica permitiu um amadurecimento referente ao conceito de representatividade do povo nas atuais democracias. Destacam-se as posições de Rousseau e Edmund Burke, analisadas a seguir.

Antes de avançar, é importante notar que, embora se defenda que o caráter representativo da soberania como tipo ideal do governo nasceu como necessidade em face do crescimento da comunidade, que inviabilizaria que todos participassem dos negócios públicos, como sustentou Stuart Mill (2006, p. 65) e Jacques Rancière (2014, p. 69) “a representação nunca foi um sistema inventado para amenizar o impacto do crescimento populacional”.

Isso porque, na origem, a representação é o oposto da democracia, na medida em que representava uma forma oligárquica de legitimar o *status quo* para que a elite exercesse, de fato, em nome do povo, o poder que ela é obrigada a reconhecer a ele. Por isso Jaques Rancière (2014, p. 70) esclarece que democracia representativa “pode parecer um pleonasma, mas foi primeiro um oximoro”. Esse fenômeno não ficou totalmente relegado ao passado do século das revoluções burguesas, pois Friederich Müller (2011, p. 64), estudando a legitimidade do poder político que grande parte das constituições se auto atribuem por meio do recurso ao “poder do povo”, observa, na atualidade, a invocação do povo como “ícone”, na perspectiva em que uma “população heterogênea é ‘uni’ficada em benefício de privilegiados e dos ocupantes do *establishment*, é unguida como ‘povo’ e fingida – por meio do monopólio da linguagem e da definição nas mãos do(s) grupo(s) dominantes – como constituinte e mantenedora da constituição”.

A advertência não se dirige à crença do retorno à democracia direta como única forma possível de democracia, uma vez que, ainda que o aumento populacional não tenha justificado, em primeiro momento, o nascimento da representatividade, de fato, constitui-se obstáculo atual à sua prática. Na verdade, clama-se pela compreensão de democracia como as “lutas contra a lógica natural do sistema eleitoral, que transforma a representação em representação dos interesses dominantes e a eleição em dispositivo destinado ao consentimento: candidaturas oficiais, fraudes eleitorais, monopólios de fato das candidaturas” (RANCIÈRE, 2014, p. 72).

Ciente disso, é importante problematizar os conceitos de mandato imperativo, gizado pelo pensamento de Jean-Jacques Rousseau, e o mandato virtual, à luz da inteligência de Edmund Burke.

A premissa de que a soberania é inalienável é sustentada por Rousseau (2007, p. 36), porquanto “não sendo a soberania mais que o exercício da vontade geral, não pode nunca alienar-se [...]”. Corolário da inalienabilidade é a indivisibilidade da soberania, “porque ou a vontade é geral, ou não; ou é a do corpo do voto, ou só de uma parte dele” (ROSSEAU, 2007, p. 37).

Disso decorre a ideia de mandato imperativo, que propugna pelo vínculo direto entre o eleitor e os eleitos, que devem agir como verdadeiros comissionários segundo a vontade do povo, haja vista a impossibilidade de delegação da vontade geral. Para Rousseau (2007, p. 87), “(...) os deputados do povo não são, nem podem ser, representantes seus; são comissionários deles, e nada podem concluir decisivamente. É nula, nem é lei, aquela que o povo em peso não retifica”. Assim, nessa senda, a representação política jamais pode ser mediada por terceiros, sob pena de nulidade, uma vez que, na filosofia rousseauiana, deturpa-se a soberania popular, que é inalienável e indivisível.

Sob outro ponto de vista, Edmund Burke (2004, p. 29), rompendo com a imperatividade da representação, sustenta que:

O Parlamento não é um congresso de embaixadores que defendem interesses distintos e hostis [...] mas uma assembleia deliberativa de uma nação, com um interesse: o da totalidade, onde o que deve valer não são interesses e preconceitos locais, mas o bem geral que resulta da razão geral de todo.

Funda-se, assim, o mandato virtual, ou representativo, à luz do liberalismo burkeniano, que passa a compreender a representação além dos interesses imediatos da população, ou de parte dela, para se comprometer a defender, acima de tudo, o interesse da nação. É essa a concepção jurídica adotada na maioria das constituições, conforme pontua Monica Caggiano (2004, p. 13-14), notadamente a Constituição da França, ao estabelecer, em seu art. 27, que “todo mandato imperativo é nulo”, bem como na Constituição espanhola de 1978 e na Constituição da Romênia de 1991. Isso se justifica, principalmente, pela influência da tese da soberania nacional de Abade Siéyès, na qual o mandato é concebido como pertencente à nação (CAGGIANO, 2014, p. 14).

Hodiernamente, critica-se severamente o mandato político representativo, sobretudo pela ausência de mecanismos de controle sobre os representados na tomada das decisões públicas, aprofundando, segundo Orides Mezzaroba (2004, p. 77), o “caráter oligárquico assumido pelos órgãos representativos”. A crítica encontra fundamento na filosofia de Friedrich Müller (2011, p. 57), ao argumentar que o fato de o poder do Estado emanar do povo deve ser entendido “como exercido por encargo do povo e em regime de responsabilização realizável perante ele”. Essa premissa não é metafísica, mas normativa. Por isso Müller (2011, p. 57) defende que “não pode ele permanecer uma ficção, senão que deve ter o poder de desembocar em sanções sensíveis na realidade, tendo necessariamente ao seu lado a promessa democrática na sua variante ativa” – importante observação sobre a qual pode ser deflagrada uma reflexão mais específica sobre a perda do mandato por infidelidade partidária como mecanismo de controle dos representantes do povo.

Por fim, Mezzaroba (2004, p. 78) adiciona às categorias de mandato imperativo e virtual, ou representativo, o mandato partidário, impulsionado pela formulação kelseniana de Estado de Partidos em resposta às demandas não atendidas pela democracia representativa. O protagonismo assumido pelos partidos políticos no desenho constitucional torná-los-ia responsáveis para “agrupar as vontades individuais coincidentes e interpô-las, de forma conjunta, na esfera estatal” (MEZZAROBA, 2004, p. 78). Nesse modelo de mandato político, o povo continuaria a se autogovernar, ainda que indiretamente, já que seriam os cidadãos os responsáveis pela fixação das diretrizes governamentais por meio de sua articulação no âmbito partidário, em vez de representantes eleitos com poderes outorgados para decidir em seus nomes.

Assim, na dinâmica do Estado de Partidos, desaparece o aspecto representativo do mandato, fortalecendo um caráter imperativo, não vinculado à vontade dos eleitores individualmente. A vinculação é em relação às determinações partidárias, o que, para Mezzaroba (2004, p. 78), importa que “a fidelidade partidária torna-se um pré-requisito fundamental para a mecânica dos Partidos e, conseqüentemente para a existência do Estado de Partidos”. No mesmo sentido, Bruno Araripe (2014, p. 31-2) apregoa a superação do modelo imperativo “com base na figura divina ou aristocrática, concebida na relação direta entre monarca e súditos ou eleito e eleitores”, e do mandato virtual, para um novo patamar em que se “investe no mandato imperativo vinculado à ideologia do grupo partidário”.

Delimitadas as espécies e tendências de mandato político que intermedeiam a representação popular, é relevante analisar a repercussão na teoria democrática dos efeitos da fidelidade partidária e tempo mínimo de filiação concebidos pela Lei n. 13.165/2015, no sistema representativo desenhado pela Constituição Federal de 1988.

## 5. INCOERÊNCIAS INSTITUCIONAIS DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA COM A REDUÇÃO DO TEMPO MÍNIMO DE FILIAÇÃO: O PODER EMANA DO POVO OU DOS PARTIDOS POLÍTICOS?

Monica Caggiano (2004, p. 14) revela que, apesar da ascensão da figura dos partidos políticos a partir da segunda metade do século XX, a Constituição Federal de 1988 estabelece a condição do deputado como representante do povo, ainda que dependa da filiação partidária como condição de elegibilidade (art. 14, § 3º, V, CF/88). Realmente, este autor já defendeu (XEREZ, 2012, p. 214) a importância do fortalecimento e da pluralidade dos partidos políticos para melhor retratar a complexidade e as desigualdades do país, ratificando a ideia de Estado de Partidos como caminho a ser perseguido para o aperfeiçoamento do regime democrático.

O problema atual é indagar se o texto constitucional e o sistema político-eleitoral estabelecidos são compatíveis com a lógica de Estado de Partidos. Mezzaroba (2004, p. 78) expressa que, no modelo kelseniano, são condições para que o partido figure como peça fundamental da estrutura política que ele “seja depurado de qualquer vício, estruturado internamente de forma democrática – com as bases escolhendo seus dirigentes, sem qualquer resquício burocrático e livre de corrupção – com financiamentos transparentes e públicos”. Seria essa a realidade dos partidos políticos brasileiros? A toda evidência, não é o que se passa na lógica das agremiações políticas no país.

A dificuldade em vislumbrar partidos políticos nos termos kelsenianos não é restrita ao cenário brasileiro. O pensador francês Maurice Duverger (1980, p. 188) ressalta que “a direção dos partidos tende naturalmente a assumir uma forma oligárquica”, sintoma que se aplica “tanto aos dirigentes autocráticos, como aos dirigentes democráticos”. Denuncia que, paradoxalmente, em vez de as eleições internas impedirem o nascimento de oligarquias, parecem favorecê-las.

A análise do filósofo alemão Robert Michels (1982, p. 64), não é diferente ao verificar que “os chefes supremos de um partido eminentemente democrático, nomeados pelo sufrágio indireto, prolongam até o fim de suas existências os poderes no quais foram investidos uma vez”. A eleição transforma-se em simples formalidade diante dos chefes irremovíveis e invioláveis, cuja duração de suas funções “ultrapassa em muito a duração média das funções de ministro nos Estados monárquicos” (MICHELS, 1982, p. 64).

Torna-se quase utópica a proposta de Kelsen quanto à democracia interna na escolha dos dirigentes dos partidos políticos em face da realidade estudada pelos autores mencionados. Duverger (1980, p. 192) expõe, ainda, o caráter burocrático de arregimentação de militantes para ocupar os cargos de direção do partido, altamente controlados pela sua fidelidade política, surgindo “assim uma oligarquia autêntica, que exerce o poder, conserva-o e o transmite pelo mecanismo da cooptação”. Michels (1982, p. 64) contempla a situação em termos semelhantes:

À medida que os chefes se afastam das massas, eles se mostram cada vez mais dispostos a ocupar os vazios que se produzem em seus quadros, não pela via da eleição popular, mas pela cooptação; a aumentar seus efetivos criando, por sua própria iniciativa, sempre que isso for possível, novos postos. Os chefes tendem, por assim dizer, a isolar-se, a formar uma espécie de *cartell*, a rodear-se de um muro que só pode ser transposto por aqueles que os agradam.

É impactante observar que a citação revela a existência de “chefes” do partido, evidenciando a agremiação como propriedade de um indivíduo que dela se assenhora. A formação de cartel no seio das siglas partidárias é uma realidade de fácil constatação empírica. Reconhecendo que a estrutura partidária brasileira não está dissociada do diagnóstico referido, é preciso refletir sobre sua harmonização com os pressupostos de um Estado de Partidos.

Os requisitos indicados por Kelsen passam longe do que se observa na dinâmica partidária atual, tornando questionável a aplicação dos postulados decorrentes da ideia de partidos políticos no desempenho do papel de agrupar os interesses coletivos, em sintonia com a sua estrutura interna. A fragilidade orgânica das legendas e o permanente processo de oligarquização e burocratização de sua estrutura remetem às reflexões de Friedrich Müller sobre quem é o povo representado na esfera estatal. Examinando a Consti-

tuição alemã, que atribui aos partidos políticos à “coatuação” na formação da vontade política do povo, indaga:

Mas quem legitimaria essa coatuação – realmente o povo inteiro, ou apenas os membros dos partidos ou ainda, com referência a estes últimos, os seus membros ativos, descontados os inativos, que apenas fazem número –, ou, ainda, apenas as lideranças (ou lideranças de bancadas) oligarquicamente instaladas?

O sarcasmo das colocações antecipa a resposta do questionamento. A capacidade de as agremiações representarem, legitimamente, o interesse do povo – ainda que indiretamente, como propôs Mezzaroba – esbarra na organização e estrutura dos partidos, que impedem a construção de uma vontade coletiva democrática. No Brasil, de fato, por ordem do comando constitucional que garante a autonomia das siglas partidárias, observam-se poucos partidos preocupados em organizar eleições sérias para seus dirigentes. A maioria sequer realiza algum tipo de deliberação ou consulta aos membros, ou, quando muito, dão aparência de eleição a processos meramente simbólicos de aclamação dos dirigentes eleitos. Por isso não é raro se afirmar que partidos políticos têm donos e que são negócios altamente rentáveis com verdadeira natureza empresarial, sobretudo em razão do mercado instalado para compra e venda do tempo de televisão, custeado pelos cofres públicos, a que fazem jus pela legislação eleitoral.

Esse fenômeno sociológico, que deve também ser estudado pela ótica jurídica, transpõe a discussão para o papel dos sistemas eleitorais na formação da estrutura dos partidos. Nesse particular, é essencial atentar aos efeitos do voto proporcional em lista aberta institucionalizado no Brasil para escolha dos membros do Legislativo.

Jairo Nicolau (2007, p. 106) exprime que, “além do incentivo para que as campanhas sejam centradas no candidato, a lista aberta afeta os partidos por estimular a competição entre os membros de uma mesma legenda”. Isso porque o preenchimento das vagas conquistadas pelo partido pela satisfação do coeficiente eleitoral se dá segundo a classificação majoritária dos votos dos candidatos da legenda. Eis a explicação para a disputa ser trazida, principalmente, para o âmbito interno do próprio partido, na medida em que cada candidato tem a liberdade para angariar votos dirigidos, especificamente, a si, embora persista a possibilidade de o eleitor votar exclusivamente na legenda.

Da mesma forma, a liberdade para arrecadar recursos diretamente para sua campanha também é algo que certamente individualiza a competição pelos votos. Embora seja possível que o partido realize doações para os candidatos, as prestações de contas revelam o maior fluxo de capital decorrente de doações privadas, que deve ser mitigado com a possível vedação de doações de recursos por pessoas jurídicas.

Outra consequência do modelo proporcional de lista aberta investigado por Jairo Nicolau (2007, p. 106) é a ênfase do parlamentar no atendimento de demandas específicas como medida do êxito eleitoral, com base em uma relação de acolhimento de interesses particularistas, projetos clientelistas e na defesa dos interesses da circunscrição eleitoral. No panorama brasileiro uma pesquisa realizada com os deputados federais mostrou a importância central na conexão com a vida municipal por meio da visita frequente aos municípios onde foram votados, a liberação de emendas do orçamento e a intermediação do pleito dos prefeitos e lideranças locais, reforçando, ainda mais, o caráter personalista que tornea o exercício do mandato (NICOLAU, 2007, p. 106).

Para confirmar o exposto em termos estatísticos, um estudo realizado pela IUPERJ-2002 revelou que 92% dos eleitores responderam que o candidato foi mais importante para determinar seu voto, ao passo que apenas 4% afirmaram que consideraram o partido na formação de seu convencimento (NICOLAU, 2007, p. 109). Não obstante, depois de dois meses do pleito, 46% dos eleitores não se lembraram ou não souberam responder o nome do partido no qual votaram. Somado a isso, uma pesquisa do IBOPE realizada em meados de 2013 apontou que a instituição em que menos confiam os brasileiros são os partidos políticos.

A Lei n. 13.165/2015, ao modificar a redação do art. 9º da Lei n. 9.504/97 para reduzir o tempo de filiação de um ano para seis meses, enfraquece ainda mais a relação de identidade entre filiado e agremiação, que deveria ser a tônica que justifica a perda do mandato daqueles que se desfiliam fora das hipóteses legais de justa causa. Quando da tramitação no Senado Federal do projeto de lei que culminou com a alteração legislativa, constou na justificativa da minuta 3, apresentada pelo relator na Comissão da Reforma Política, a seguinte argumentação:

O prazo em vigor não condiz com o restante do calendário eleitoral. Quando se aproxima o mês de outubro do ano anterior ao do pleito, o eleitor que deseja

concorrer a cargo eletivo precisa escolher uma legenda sem ter a menor perspectiva de como aquele partido se posicionará nas alianças que se formarão antes da disputa. Normalmente, à medida em que se avança no ano eleitoral vão-se definindo possíveis coligações e pré-candidatos em torno dos quais essas alianças serão formadas.

Embora não haja prosperado no Senado a redução do prazo de filiação para ser candidato, verifica-se que os motivos para tanto partem da premissa de que não há a menor perspectiva de como os partidos se posicionarão nas alianças que se formarão na disputa eleitoral, reconhecendo, ainda que indiretamente, uma fragilidade ideológica das legendas para se posicionar em eleições vindouras que tornaria o cidadão refém no momento da escolha do partido pelo qual pretende se eleger.

Esse raciocínio traz à tona o problema e propõe uma medida para, na verdade, aprofundá-lo, pois admitindo a aleatoriedade na formação de alianças na disputa dos pleitos, o eleitor poderia esperar maior definição dos rumos políticos a serem tomados pelos partidos para, então, ingressar nos seus quadros. Isso se reflete no paradoxo identificado pelo presidente da Comissão da Reforma Política no Senado, Senador Tião Viana (PT-AC), que indagou na apreciação da matéria: “que razão nós teríamos de encurtar o prazo de filiação partidária, já que queremos fortalecer a fidelidade partidária?”.

Não convence, ainda, cogitar que a redução do tempo mínimo de filiação estimularia maior participação dos cidadãos no processo eleitoral, diante de um aparente cenário de crise política e apatia democrática. Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral<sup>7</sup>, observa-se recente decréscimo na quantidade de filiações quando comparado aos meses de dezembro de 2014 (15.320.151) e setembro de 2015 (15.131.855), após um período de permanente aumento de outubro de 2007 (11.759.699) até dezembro de 2014. As informações da Justiça Eleitoral permitem acessar as estatísticas de filiados a partir de outubro de 2002 (11.131.135), momento em que houve acréscimo de filiações até julho de 2004 (11.794.247) e, em seguida, suces-

---

7 Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/filiados>> Acesso em: 07 out. 2015.

sivas reduções até outubro de 2007, quando foi retomado o crescimento no ingresso de partidos políticos.

Durante todo o período analisado vigorou a exigência de um ano de filiação partidária como condição de elegibilidade, havendo sido constatado momentos de acréscimo e decréscimo do número de filiações, que não podem ser diretamente relacionadas à legislação vigente. Com isso, revela-se que o contexto político vivenciado é o fator preponderante no nível de engajamento cívico experimentado pelos cidadãos. Ainda que se assista a uma redução recente na quantidade de filiações, em outros momentos também se observou o mesmo fenômeno, sem que isso resultasse na necessidade de modificação no tempo mínimo de filiação partidária para ser candidato, para que, então, fosse retomado o crescimento no número de filiados verificado entre os anos de 2007 a 2014.

Logo, não se vislumbra a medida como salutar para o aperfeiçoamento da ambiência democrática, ainda que se considerasse uma facilidade para o fomento de candidaturas pelos partidos políticos. Conforme exposto, não se percebe relação direta entre a alteração legislativa e a quantidade de filiações às agremiações partidárias.

Com efeito, vai de encontro ao ideal de fidelidade reduzir o interregno necessário de vida intrapartidária para concorrer às eleições, porquanto se fomenta o distanciamento entre o filiado e o partido político, que, embora atualmente não justifique, na prática, o protagonismo jurídico que lhe é dado, depende do alinhamento ideológico entre suas diretrizes e seus mandatários como pressuposto da perda do mandato em caso de desfiliações sem justa causa.

É por isso que assuntos como o modelo proporcional de lista aberta, financiamento de campanha, possibilidade de formação de coligações partidárias, verticalização, procedimento para criação de partidos, cláusula de barreira, tempo mínimo de filiação, entre outros, são aspectos que necessariamente contribuem, em maior ou menor grau, para a formação do perfil que se pretende estabelecer nos partidos políticos e não podem estar dissociados da compreensão de fidelidade partidária.

A migração entre partidos políticos no curso de um mandato é rechaçada sob o fundamento de constituir uma ruptura da vontade popular. Isso enfraquece a legenda, que é a detentora do monopólio das candidaturas e a protagonista do processo eleitoral, cujos votos que lhes são atribuídos, individual ou coletivamente, quando coligados, são o parâmetro para deter-

minação do coeficiente eleitoral, que permite a conquista do mandato ao candidato ao Legislativo. No Brasil, todavia, Desposato (2007, p. 139) aponta que “esse fenômeno é menos problemático do que possa parecer à primeira vista, por várias razões”.

Ao examinar a dinâmica do comportamento do turismo partidário, constata Desposato (2007, p. 139) que “a troca se deu entre dois partidos com posições ideológicas similares, mas com outras discordâncias (por exemplo, o candidato apoiado a governador)”, refletindo, na maioria das vezes, a política interna de coalizões, razão pela qual “não viola fundamentalmente as preferências ideológicas nem chega a ameaçar a representação” (DESPOSATO, 2007, p. 139). Eis a questão nodal deste capítulo.

A oligarquização dos partidos políticos e o sistema eleitoral que reforça o personalismo dos candidatos como fator determinante do voto dos eleitores fragilizam a existência de uma fidelidade jurídica em face da realidade política dos partidos. Ainda que se defenda que a Resolução TSE n. 22.610 representou um avanço no robustecimento das agremiações políticas, é necessário enxergar que o fortalecimento se manifesta, exclusivamente, na esfera jurídica. Em outras palavras, criou-se uma fidelidade partidária jurídica, mas não se institucionalizou a fidelidade partidária ideológica, visto que, conforme demonstrado, os aspectos do sistema eleitoral continuam a privilegiar a figura individual do candidato em detrimento do partido político e, com a redução do tempo mínimo de filiação, agravou-se essa questão.

Dessa lacuna entre o jurídico e o político nasce uma perigosa ameaça ao regime democrático. Com o pretexto de moralizar o sistema eleitoral, a fidelidade partidária, agora tratada no art. 22-A da Lei n. 9.096/95, municiou as oligarquias partidárias de instrumento jurídico capaz de resultar na ruptura da cadeira representativa, na medida em que subtrai para si os votos de caráter eminentemente personalista outorgados pelos eleitores aos seus candidatos. Com efeito, na perspectiva idealista de Kelsen sobre Estado de Partidos, Mezzaroba teria razão em defender a existência de fidelidade jurídica aos partidos políticos.

A reforma política nesse aspecto, entretanto – inaugurada pelo Tribunal Superior Eleitoral, reproduzida, agora, na legislação infraconstitucional – acabou servindo para um propósito exatamente contrário do qual foi concebida. A frágil consistência ideológica dos partidos, que sequer motiva a grande parte das migrações partidárias ou determina o voto da esmagadora

parte do corpo eleitoral, transformou-se em ferramenta de ameaça e cooptação, robustecendo a lógica espúria de funcionamento da maioria das siglas.

Não faz sentido criar um procedimento jurídico de infidelidade partidária sem antes instituir mecanismos que favoreçam a fidelidade partidária ideológica, vulnerada com a diminuição do prazo de filiação para postular candidaturas. Até que isso venha a ocorrer, o que exige a discussão sobre várias questões que influenciam no processo eleitoral, a possibilidade jurídica de transferir o mandato ao partido por desfiliação do mandatário “infel” prestigia o comportamento fisiológico da maior parte das legendas políticas e pune parlamentares que não se curvam aos desígnios autocráticos do “chefe” da agremiação, mesmo que seu comportamento político não contrarie o interesse da população que o elegeu.

Possivelmente para proteger aqueles que se vejam ameaçados por essa situação, a Lei n. 13.165/2015 criou uma “janela” permanente para desfiliações partidárias de mandatários, mediante inclusão de uma nova hipótese de justa causa que consiste na “mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente”, segundo redação do art. 22-A, III, da Lei n. 9.096/95.

Logo, o sistema busca conciliar as contradições que envolvem a existência de uma fidelidade partidária carente de alinhamento ideológico entre mandatários e partidos que se organizam distantes de mecanismos de democracia interna, sem corrigir a raiz do problema, pois, doravante, institucionalizou-se a tão criticada troca permanente de políticos entre legendas. É certo que o cidadão não pode ter o exercício de seu direito fundamental à elegibilidade sujeito aos caprichos dos “donos” dos partidos, mas a “janela” criada se apresenta apenas como uma válvula de escape do sistema que está equivocado em sua concepção.

Apesar de a trânsfuga partidária introduzir “um sentimento de insegurança e incerteza para o eleitor” (CAGGIANO, 2008, p. 251), porquanto resulta na “violação de confiança que o representado/eleitor manifestou” (CAGGIANO, 2008, p. 251). O art. 45 da Constituição Federal revela que “o parlamentar, só e tão somente pelo povo, pode vir a ser julgado quanto à sua atuação ou, em outras palavras, a ser apreciada sua conduta no sentido de atender ou não à exigência de *responsiveness*”. Por conta disso que Caggiano (2008, p. 252) destaca a necessidade de o poder reformador “indicar os limites do exercício do mandato parlamentar”.

Portanto, respondendo à pergunta lançada no tópico deste esquadro, a soberania popular não pode repousar em diretrizes partidárias forjadas pelas tendências oligárquicas da estrutura, organização e funcionamento dos partidos políticos, pois está fulminada pela incidência acrítica do conceito de fidelidade partidária moldado pela Resolução TSE n. 22.610, incorporado pela Lei n. 13.165/2015. Ousando discordar de Mezzaroba, a fidelidade partidária não deve ser pré-requisito para a existência de um Estado de Partidos, mas sim consequência.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Tribunal Superior Eleitoral antecipou a reforma política por meio da edição da Resolução TSE n. 22.610, parcialmente reproduzida na legislação infraconstitucional, por meio da Lei n. 13.165/2015. A alteração pontual, porém profunda, no sistema eleitoral, propicia imaginar a fundação de um Estado de Partidos na democracia brasileira.

Embora a maioria das constituições incorpore a ideia de mandato virtual, ou representativo, segundo pensamento de Burke e Siéyès, a legitimidade democrática impõe mecanismos de controle e responsabilização dos mandatários perante a população, inclusive jurídica. Disso, retoma-se à imperatividade do mandato, não nos moldes rousseauianos, mas vinculado às diretrizes partidárias, fundando mandatos partidários.

O substrato jurídico que atribui a titularidade do mandato ao partido político, em detrimento do candidato caminhar na direção do fortalecimento dos importantes atores, que são as agremiações partidárias no processo eleitoral, sobretudo pelo monopólio das candidaturas. Por outro lado, não é evidente que as legendas atendam às condições necessárias para a fundação de um mandato imperativo atrelado às deliberações partidárias. É patente o caráter oligárquico e burocrático da grande parte das legendas registradas perante o Tribunal Superior Eleitoral, cujo processo de deliberação e escolha de dirigentes e posicionamentos políticos dispensam qualquer resquício de democracia interna.

Além disso, o sistema proporcional de lista aberta, o regime de financiamento das campanhas e, notadamente, a redução do tempo mínimo de filiação para disputar o pleito enfraquecem os partidos e exaltam a figura pessoal do candidato em face do convencimento dos eleitores, o que permi-

te a compreensão de que as agremiações ainda têm pouca importância como instrumento de canalização da soberania popular. Não há dúvidas, contudo, de que o constitucionalismo contemporâneo aponta para o fortalecimento dos partidos políticos como passo necessário ao aprimoramento do regime democrático.

Porém, antes de instituir no sistema eleitoral uma fidelidade jurídica, é pressuposto lógico a existência de uma fidelidade política ideológica, sob pena de não alterar a dinâmica de funcionamento dos partidos. Pelo contrário: a ferramenta jurídica que dispõem as siglas para reaver o mandato daqueles que se desfiliam sem “justa causa” fortalece ainda mais o poder do “chefe” da legenda na prática das mazelas antidemocráticas que fragilizam a estrutura partidária, bem como provoca ruptura da soberania popular.

Retomando a direção tomada por Jacques-Rancière na compreensão da democracia como processo de luta contra a lógica natural do sistema eleitoral de representação dos interesses dominantes e afirmação do caráter público das relações, instituições e espaços considerados privados, a fidelidade partidária nos termos atualmente concebidos, enquanto não acompanhada de outras modificações no sistema eleitoral, enfraquece essa luta. Nas palavras de Cláudio Lembo (2012, p. 243), atualmente é dado dizer que os grillhões partidários, violadores da autonomia de vontade, forjam “escravos políticos” em plena democracia.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. *Direito eleitoral regulador*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2014.
- ARARIPE, B.C.B. “Os Partidos Políticos no Brasil: democracia e sua consolidação pós-88”. 2014. 128 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Programa de Pós-Graduação de Direito, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2014.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral.
- BURKE, Edmund. “Discurso aos eleitores de Bristol”. In: WEFFORT, Francisco Correia. *Os clássicos da política*. 10.ed. São Paulo, Ática, 2004, v. 2, p. 27-45.
- CAGGIANO, Monica Herman Salem. “A fenomenologia dos trãnsfugas no cenário político eleitoral”. In: LEMBO, C.; CAGGIANO, Monica Herman Salem. (Org.). *O voto nas Américas*. São Paulo, Cepes, 2008, p. 219-54.
- \_\_\_\_\_. “Democracia x constitucionalismo: um navio à deriva?” *Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho*, v. 1, p. 5-23, 2011.

- \_\_\_\_\_. *Direito Parlamentar e Direito Eleitoral*. Barueri, Manole, 2004.
- DESPOSATO, Scott. “Reforma política brasileira: o que precisa ser consertado, o que não precisa e o que fazer”. In: NICOLAU, Jairo; POWER, T.J. (Org.). *Instituições representativas no Brasil: Balanço e Reforma*. Belo Horizonte, UFMG, 2007, p. 123-53.
- DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. 2.ed. Brasília, UnB, 1980.
- IBOPE. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br/ptbr/noticias/paginas/cai-a-confianca-dos-brasileiros-nas-instituicoes-.aspx>>. Acesso em: 30 mai. 2014.
- LEMBO, C. *Visões do cotidiano*. Barueri, Manole, 2012.
- MENDES, Gilmar. *A atividade normativa da Justiça Eleitoral no Brasil. Direito e democracia: debates sobre reforma política e eleições*. Rio de Janeiro, EJE/TRE-RJ, 2008.
- MEZZAROBBA, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. 2.ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2004.
- MICHELIS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Trad. Arthur Chaudon. Brasília, UNB, 1982.
- MILL, Stuart. *O governo representativo*. Trad. Débora Ginza e Rita de Cássia Gondim. São Paulo, Escala, 2006.
- MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? – a questão fundamental da democracia*. Trad. Peter Naumann. 6.ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2011.
- NICOLAU, Jairo. “O sistema de lista aberta no Brasil”. In: NICOLAU, Jairo; POWER, T.J. (Org.). *Instituições Representativas no Brasil: Balanço e Reforma*. Belo Horizonte, UFMG, 2007, p. 97-122.
- RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia*. Trad. Mariana Echalar. São Paulo, Boitempo, 2014.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social: ou princípios do direito político*. Trad. Pietro Nasseti. São Paulo, Martin Claret, 2007.
- STRECK, Lenio Luiz. *Verdade e Consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas*. 4.ed. São Paulo, Saraiva, 2011.
- XEREZ, A. G. S. “Titularidade do mandato eletivo: partido político ou coligação partidária?” In: MARIANO, Cynara Monteiro; LIMA, M.M.B. (Org.). *O Supremo Tribunal Federal e os Casos Difíceis*. Florianópolis, Conceito, 2012, p. 207-24.

## Capítulo 7

# A Cláusula de Desempenho Eleitoral- -partidário e seu Enquadramento Democrático e Constitucional

*Bruno César Lorencini*

### 1. INTRODUÇÃO

Tema recorrente nos debates acerca da reforma política no Brasil, a cláusula de desempenho partidário (também chamada de cláusula de barreira) envolve forte polêmica, havendo relevantes argumentos a sustentar posicionamentos favoráveis e contrários. Neste capítulo, será apresentada a estrutura teórica do instituto, avaliando sua adequação ao princípio democrático, considerando alguns dos argumentos deduzidos nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIns ns. 1351 e 1354, julgadas pelo Supremo Tribunal Federal. Em seguida, definiremos um posicionamento acerca de qual o melhor modelo teórico para a adoção do instituto no sistema político-jurídico brasileiro, avaliando como o tema vem sendo abordado nas propostas de reforma política, atualmente, em tramitação no Congresso Nacional brasileiro.

A importância da temática é manifestada não só pelos constantes debates que suscita nos bancos acadêmicos e políticos, como também pelo fato de o Brasil enfrentar uma situação peculiar em seu multipartidarismo, uma vez que, na data em que escrito este texto, há 35 partidos políticos com registro no Tribunal Superior Eleitoral<sup>1</sup>, existindo o prognóstico de que este núme-

---

1 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 03 fev. 2016.

ro crescerá com vigor nos próximos anos. As causas deste quadro fático, por certo, extravasam o tema da existência da cláusula de desempenho; entretanto, a complexidade agregada ao sistema político por força de um número elevado de partidos políticos é tema que deve ser debatido, sendo aludida cláusula um dos principais tópicos em tal debate.

## 2. CLÁUSULA DE DESEMPENHO PARTIDÁRIO OU “CLÁUSULA DE BARREIRA”. APROXIMAÇÃO TEÓRICA

Cláusula de desempenho consiste no estabelecimento de algum critério de exclusão da participação de partidos políticos no acesso a algum tipo de direito ou benefício, abstratamente, previsto na Constituição ou na legislação. Inicialmente, é importante distinguir as três hipóteses, com efeitos relevantemente distintos, na adoção de cláusula de tal natureza em um dado sistema eleitoral.

A primeira hipótese é a que denominamos cláusula de exclusão em sentido estrito, quando o direito de preencher cargos no parlamento está condicionado ao alcance de um determinado percentual de votos no pleito eleitoral. O efeito esperado da adoção de tal cláusula é o favorecimento da concentração partidária, uma vez que se cria um ambiente extremamente hostil aos partidos menores, especialmente quando o percentual mínimo é fixado em elevadas percentagens<sup>2</sup>.

O sistema eleitoral alemão é um bom exemplo da aplicação de uma cláusula de exclusão em sentido estrito. A legislação alemã estabelece um sistema de representação proporcional na eleição para o *Bundestag* (parlamento), mas que busca combinar o mecanismo do voto distrital personali-

---

2 A cláusula de exclusão em sentido estrito, em relação aos partidos políticos pequenos, teoricamente, estabelecerá uma relação funcional entre os elementos (i) percentual de exclusão e (ii) concentração partidária, ou seja, conforme se eleva o percentual de aplicação da cláusula, maior será o grau de concentração partidária, tendendo, no limite, à criação de um bipartidarismo. Entre as causas associadas a tal relação, encontram-se estudos sociológicos acerca do comportamento do eleitor, que indicam uma natural tendência a se evitar o voto inútil – aquele destinado a partidos menores, que se preveem como incapazes de atingir a cláusula de desempenho eleitoral –, o que direciona os votos aos partidos previamente considerados competitivos.

zado com a votação partidária em lista fechada, almejando, assim, um sistema eleitoral que atenuie os vícios comumente apontados pela doutrina em relação à fórmula proporcional. Em explicação didática sobre o caso alemão, comenta Cintra:

No período pós-guerra, a Alemanha concebeu – ao cabo de elaborados estudos e paciente negociação política, que incluiu também, em alguns momentos, as próprias forças de ocupação – um sistema eleitoral que, sendo proporcional, permite todavia eleger a representação junto ao *Bundestag* de duas formas. Metade dos deputados se elege em distritos uninominais, por critério majoritário (maioria simples) e voto personalizado (voto no candidato), e metade mediante listas partidárias estaduais, com os candidatos apresentados ao eleitor na sequência em que deverão ser eleitos.

Com esse sistema, materializado na versão atual pela Lei Eleitoral Federal de 7 de maio de 1956, colhem os alemães as vantagens do voto em candidatos, não em partidos, em pequenos distritos, sem perder, contudo, as virtudes do voto partidário, programático, que o sistema de listas permite praticar. E isso segundo os cânones da representação proporcional, pois os partidos terão no *Bundestag* o número de cadeiras a que a sua votação de lista, no país como um todo, der direito<sup>3</sup>.

A equação eleitoral alemã é completada pela cláusula de barreira, definida pelo alcance de, no mínimo, 5% do eleitorado nacional no cômputo dos votos partidários, isto é, daqueles direcionados às listas fechadas estabelecidos pelos partidos políticos concorrentes. Referida cláusula configura-se como sendo de exclusão em sentido estrito em decorrência do limite de 5% ser condicionante para que qualquer candidato do partido – mesmo aqueles que, eventualmente, tenham sido vencedores nos votos majoritários por distrito – possa ser empossado no cargo. Dessa forma, conforme aprofundaremos à frente, a cláusula de barreira é um dos elementos estruturais do sistema eleitoral alemão e, por conseguinte, de características essenciais da organização político-partidária do Estado.

---

3 CINTRA, *O sistema eleitoral alemão como modelo para reforma do sistema eleitoral brasileiro*, 2000, p. 9.

A segunda hipótese diz respeito ao quociente eleitoral, que se estabelece como cláusula de desempenho reflexa, consistindo na desconsideração, para fins de distribuição das cadeiras, dos votos dos partidos que não alcancem referido quociente. Trata-se de uma técnica adotada no Brasil, conforme se observa do art. 108 do Código Eleitoral nacional, ao estabelecer que:

Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do *quociente eleitoral*, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.

O Código Eleitoral brasileiro (art. 106) determina que o quociente eleitoral seja calculado a partir da divisão do número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral<sup>4</sup>. A partir do cálculo do quociente eleitoral, determina-se o quociente partidário pela divisão do quociente eleitoral pelo número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezando-se as frações<sup>5</sup>. Os cargos não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidário em razão da exigência de votação nominal mínima, exigida no art. 108 do Código Eleitoral (ao menos 10% do quociente eleitoral), serão distribuídos conforme os critérios estabelecidos no art. 109 do Código<sup>6</sup>.

---

4 Despreza-se a fração, se igual ou inferior a meio, e a considera equivalente a um, caso seja superior.

5 Art. 107 do Código Eleitoral Brasileiro.

6 Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o art. 108 serão distribuídos de acordo com as seguintes regras: (Redação dada pela Lei n. 13.165, de 2015)  
 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; (Redação dada pela Lei n. 13.165, de 2015)  
 II – repetir-se-á a operação para cada um dos lugares a preencher; (Redação dada pela Lei n. 13.165, de 2015)  
 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. (Redação dada pela Lei n. 13.165, de 2015) [...]

O quociente eleitoral configura-se como uma cláusula de desempenho pelo fato de que o partido político que não alcançá-lo, não elegerá um candidato sequer, pois deixará de atingir ao menos um número inteiro no cálculo do quociente partidário, além de lhe ser vedada a participação na distribuição das sobras, conforme estabelece o art. 109, § 2º do Código Eleitoral<sup>7</sup>. A característica de ser reflexa decorre do fato de que o quociente eleitoral é um elemento integrante da fórmula eleitoral, e não propriamente um mecanismo criado para condicionar a atuação partidária, como é o caso da cláusula de barreira em sentido estrito. Entretanto, na prática, seus efeitos acabam sendo similares, uma vez que o quociente eleitoral, como regra, corresponderá a um percentual relevante do eleitorado, dificultando a participação dos partidos menores. Apenas a título ilustrativo, considere-se a votação para deputado federal nas eleições de 2014, no estado de São Paulo, o maior corpo eleitoral em nível regional do Brasil, quando o quociente eleitoral restou estabelecido em 303.803 votos, a partir de um número total de 21.266.194 votos válidos<sup>8</sup>. Estabelecida a proporção entre o quociente eleitoral e o total de votos válidos, conclui-se que apenas os partidos políticos que alcançaram, aproximadamente, 1,43%<sup>9</sup> dos votos válidos conseguiu obter o direito de preencher ao menos um cargo na Câmara dos Deputados.

Neste momento, embora antecipando ponto que discutiremos à frente, seria possível questionar: se um dos principais argumentos a favor da adoção da cláusula de barreira é o controle sobre a multiplicação de partidos “pequenos e oportunistas”, e demonstrado que o quociente eleitoral consiste em uma cláusula de barreira reflexa, por qual razão o Brasil enfrenta um quadro de 35 partidos políticos atualmente registrados no Tribunal Superior Eleitoral?

---

§ 1º O preenchimento dos lugares com que cada partido ou coligação for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida por seus candidatos. (Redação dada pela Lei n. 13.165, de 2015)

§ 2º Somente poderão concorrer à distribuição dos lugares os partidos ou as coligações que tiverem obtido quociente eleitoral.

7 Ver descrição do dispositivo na nota anterior.

8 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotSites/estatistica2010/Est\\_resultados/quocientes\\_eleitoral\\_partidario.html](http://www.tse.jus.br/hotSites/estatistica2010/Est_resultados/quocientes_eleitoral_partidario.html)>. Acesso em: 25 jan. 2016.

9 Valor aproximado.

A resposta está exatamente no fato do quociente eleitoral não corresponder, sob o ponto de vista ontológico, a uma verdadeira cláusula de barreira, mas sim a um elemento da fórmula eleitoral. Sendo assim, a natureza do quociente eleitoral permite uma solução prática e amplamente difundida na práxis política do Brasil, que são as coligações eleitorais. Conforme autorização do art. 6º da Lei n. 9.504/97 (Lei das Eleições), é facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.

Formada a coligação, esta passa a ter denominação própria, sendo-lhe atribuídas as prerrogativas e obrigações de partido político no que se refere ao processo eleitoral, funcionando como um só partido no relacionamento com a Justiça Eleitoral<sup>10</sup>. Assim sendo, o quociente eleitoral passa a ser considerado em relação à coligação partidária, e não mais ao partido, isoladamente. Com a possibilidade das coligações em aberto, tem sido possível, aos partidos menores, participar do jogo político-eleitoral de forma mais efetiva, realizando ampla negociação com os partidos maiores para cada eleição.

O tema das coligações partidárias, contudo, tem sido alvo de constante crítica da doutrina eleitoral, especialmente em razão do fato de que, muitas vezes, as coligações são realizadas por interesses estritamente ligados à estratégia eleitoral, sem exigir qualquer identidade ideológica ou coerência programática entre os partidos coligados. Em que pese a crítica, o fato é que, perante a legislação eleitoral vigente, acabar pura e simplesmente com as coligações tornaria o quociente eleitoral numa cláusula de barreira rigorosa para os partidos menores, conforme destaca Braga:

[...] Em uma simulação realizada por Nicolau e Limongi com os resultados eleitorais do pleito de 1998, adotando a proibição de coligação e mantido o quociente eleitoral, 42% dos votos válidos no Distrito Federal seriam jogados fora. Em Alagoas, a percentagem de votos esterilizados chegaria a 55%. No Amapá, 53% dos eleitores não teriam representantes. Nacionalmente, os votos

---

10 Art. 6º, § 1º, da Lei n. 9.504/97.

perdidos por eleitores votantes em partidos que ficaram aquém do quórum totalizariam 9 milhões (13,6% dos votos nacionais).

Assim, acabar com o direito à coligação, mantendo-se a fórmula de distribuição de cadeiras hoje adotada, prejudicaria demasiadamente os pequenos partidos e levaria à esterilização de uma parcela considerável de votos. Diante disso, corroborando os autores, o mais recomendável, no caso de se proibirem as coligações em eleições legislativas, seria a eliminação conjunta da cláusula de barreira em vigor, isto é, do quociente eleitoral. No lugar disso, propõe-se a adoção pura e simples da regra das maiores médias (método D'Hondt) para as eleições proporcionais. Dessa forma, haveria uma distribuição de cadeiras que respeitaria mais fielmente a vontade do eleitor e, portanto, estaria mais próxima do princípio proporcional<sup>11</sup>.

A terceira hipótese de cláusula de desempenho eleitoral passível de ser adotada é a que alguns autores chamam de cláusula de barreira à brasileira<sup>12</sup>, que incidirá não sobre o direito de preencher cargos no parlamento – que é a natureza própria da cláusula de desempenho –, mas sim sobre benefícios colaterais, relacionados ao funcionamento parlamentar do partido, como o acesso a recursos financeiros, tempo de propaganda gratuita em rádio e televisão, entre outros. Em outras palavras, em tal modelo, os representantes eleitos pelo partido político poderão exercer plenamente seus mandatos, mas o partido terá uma série de direitos restringidos pelo fato de não ter atingido a votação mínima prevista na cláusula de desempenho. Trata-se, exatamente, do modelo adotado no art. 13 da Lei n. 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos), que assumiu a seguinte redação:

Art. 13. 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. (*Vide ADIns ns. 1.351-3 e 1.354-8*).

11 BRAGA, *Reforma Política: Lições da História recente*, 2006, p. 234.

12 MENDES, *Curso de Direito Constitucional*, 2015, p. 721-36.

As restrições sobre o funcionamento parlamentar do partido político que não alcançassem a cláusula de desempenho de 5% dos votos apurados na eleição para a Câmara dos Deputados seriam:

(i) O acesso aos recursos do fundo partidário seria limitado ao percentual de 1% do total do Fundo, uma vez que os 99% restantes seriam distribuídos apenas para os partidos que atendessem as condições do art. 13 da Lei n. 9.096/95<sup>13</sup>;

(ii) O acesso ao tempo gratuito de rádio e televisão seria limitada à realização de um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com a duração de apenas 2 minutos<sup>14</sup>, enquanto que, aos que atenderam a cláusula de desempenho, são asseguradas a realização de um programa em cadeia nacional e de um programa em cadeia estadual, em cada semestre, com a duração de 20 minutos cada. Além disso, os partidos que atendem o disposto no art. 13 têm assegurada a utilização do tempo total de quarenta minutos, por semestre, para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais<sup>15</sup>.

É interessante notar que o modelo brasileiro busca alcançar os objetivos teóricos de uma cláusula de desempenho, em especial, estabelecer limites à multiplicação de partidos políticos, por vias transversas, uma vez que, embora não se impeça que o partido exerça sua principal função e objetivo, que é a representação política, estabelecem-se mecanismos de “sufocamento” do funcionamento partidário, principalmente no campo do financiamento. Mendes e Branco analisam os efeitos da cláusula de desempenho adotada na lei dos partidos políticos em relação aos partidos menores:

Como se vê, essa regra torna inviável a própria sobrevivência dos partidos que não ultrapassem a “cláusula de barreira”, na medida em que destina a todos eles apenas 1% (um por cento) dos recursos do Fundo Partidário, permanecendo os 99% (noventa e nove por cento) restantes com os demais partidos.

---

13 Art. 41, I e II, da Lei n. 9.096/95.

14 Art. 48 da Lei n. 9.096/95.

15 Art. 49 da Lei n. 9.096/95.

Tem-se, portanto, um modelo legal do Fundo Partidário assaz restritivo para com os partidos menores e, especialmente, com as agremiações em formação. Em outros termos, o art. 41 da Lei n. 9.096/95 condena as agremiações minoritárias a uma morte lenta e segura, ao lhes retirar as condições mínimas para concorrer no prélio eleitoral subsequente em regime de igualdade com as demais agremiações.

Não bastasse isso, a lei restringe em demasia o acesso ao rádio e à televisão dos partidos que não alcancem os percentuais estabelecidos pelo art. 13, na medida em que lhes assegura a realização de um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com a duração de apenas 2 (dois) minutos.

Levando em conta que, atualmente, a disputa eleitoral é travada prioritariamente no âmbito do rádio e, principalmente, da televisão, parece não haver dúvida de que tal regra, em verdade, torna praticamente impossível às agremiações minoritárias o desenvolvimento da campanha em regime de “igualdade de chances” com os demais partidos, os quais têm assegurada a realização de um programa em cadeia nacional e de um programa em cadeia estadual, em cada semestre, com a duração de vinte minutos cada, assim como a utilização do tempo total de quarenta minutos, por semestre, para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais.

Todos sabem que há muito as eleições deixaram de ser resolvidas nos palanques eleitorais. Na era da comunicação, o rádio e a televisão tornam-se poderosos meios postos à disposição dos partidos para a divulgação de seus conteúdos programáticos e de suas propostas de governo. Na medida em que permitem o contato direto e simultâneo entre candidatos/partidos e eleitores, constituem ferramentas indispensáveis à própria sobrevivência das agremiações partidárias. Dessa forma, uma limitação legal assaz restritiva do acesso a esses recursos de comunicação tem o condão de inviabilizar a participação dos partidos políticos nas eleições e, com isso, a sua própria subsistência no regime democrático<sup>16</sup>.

A demasiada restrição ao funcionamento parlamentar dos partidos menores, nos moldes destacados pelos autores, é a principal temática desenvolvida nos votos proferidos pelos ministros do Supremo Tribunal Federal

---

16 MENDES, *Curso de Direito Constitucional*, 2015, p. 721-36.

no julgamento das ADIns ns. 1.351-3 e 1.354-8, propostas, respectivamente, pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B) pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) e pelo Partido Social Cristão (PSC), que resultou na declaração de inconstitucionalidade do art. 13 da Lei n. 9.096/95 e dos seus reflexos nos demais dispositivos de referida lei.

Resta questionar: o reconhecimento de tal inconstitucionalidade significa a rejeição, pela Suprema Corte brasileira, de qualquer hipótese de cláusula de desempenho eleitoral? Trata-se de tema que trabalharemos no item 4; antes, porém, vejamos quais os argumentos desenvolvidos a favor da adoção de uma cláusula de desempenho e quais lhe são contrários.

### 3. ARGUMENTOS CONTRÁRIOS E FAVORÁVEIS À CLÁUSULA DE DESEMPENHO

Quando cotejamos as razões deduzidas por aqueles que são favoráveis com as daqueles que são contrários às cláusulas de desempenho, notamos que ambas versam, evidentemente, sob perspectivas diferentes, sobre o tema do multipartidarismo. A questão do número ideal de partidos políticos em um regime democrático é um tema recorrente nos estudos de Ciência Política, sem, contudo, chegar-se a uma conclusão definitiva sobre qual o melhor modelo.

De início, por um lado, é importante deixar claro que o pluripartidarismo é um pressuposto de existência do regime democrático<sup>17</sup>. Conforme já tivemos oportunidade de discutir em outro trabalho<sup>18</sup>, sem que exista efetiva oposição política, desenvolvida no ambiente de um processo eleitoral competitivo, não há que se falar em democracia.

Por outro lado, também constitui premissa democrática indispensável a liberdade partidária, isto é, o ato de constituição, fusão, incorporação ou extinção de um partido político está, permanentemente, à disposição da sociedade, conforme também prevê o art. 17 da Constituição Federal. Por

---

17 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: (...)

18 LORENCINI, *Financiamento Eleitoral: Perspectiva Comparada*, 2014.

força do princípio da liberdade partidária, não é admissível que o Estado tenha qualquer poder sobre o voluntarismo na criação de partidos políticos. Ou seja, em uma democracia não se pode exigir qualquer tipo de autorização estatal para que um partido seja criado.

Por fim, uma terceira premissa a ser estabelecida, em relação ao tema, diz respeito ao princípio da autonomia partidária, também expresso no art. 17, §1º da Constituição Federal<sup>19</sup>, pelo qual se assegura a plena independência do partido político em relação ao Estado, afirmando sua liberdade para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.

Portanto, concluímos que a existência de diferentes partidos no cenário político, com plena autonomia em relação ao Estado e com liberdade para defender suas ideologias e programas, é um pressuposto da democracia. Sob tal premissa, pode-se argumentar pela plena incompatibilidade da cláusula de desempenho eleitoral com o princípio democrático, uma vez que, em tese, ao estabelecer restrições ao funcionamento parlamentar do partido político, ingressaria em uma zona de tensão com os pressupostos da liberdade e autonomia partidária. Nesta linha argumentativa, ao exigir um desempenho de votação mínimo para que o partido exerça seus plenos direitos, essa cláusula implicaria violação à ideia da liberdade e voluntarismo que devem reger a estruturação do sistema partidário em uma democracia. A nosso ver, tal argumento é falho em diversos aspectos, como veremos ao analisar a decisão do Supremo Tribunal Federal nas ADIns ns. 1.351-3 e 1.354-8; antes, contudo, é necessário analisar o que fundamenta a adoção da cláusula de barreira em um regime político democrático.

A cláusula de desempenho eleitoral tem por principal efeito e objetivo a limitação dos partidos atuantes na política, leiam-se, partidos com representantes no parlamento e capacidade de funcionamento parlamentar. Assim sendo, a questão inicial que deve ser colocada é: por que se faz necessário restringir o número de partidos atuantes na política? Há fundamentos teóricos e práticos para justificar a cláusula de desempenho eleitoral.

---

19 Art. 17, § 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” (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 52, de 2006).

Sob o ponto de vista teórico, a democracia de partidos, nos moldes delineados por Kelsen e desenvolvidos por Duverger, tem por objetivo atenuar um vício inerente à democracia representativa, desde sempre alardeado por Rousseau, que é o que a doutrina estadunidense tem identificado como um *déficit de responsiveness* na representação política. Este tema, abordado por autores como Dahl, foi aprofundado na obra *Democracia e Responsabilidade Política*<sup>20</sup>, quando analisamos o paradigma da *democratic responsiveness* como parâmetro de qualificação democrática. Em breve síntese, *responsiveness* significa o grau de vinculação existente entre os anseios dos representados e as políticas implementadas pelos representantes, sendo que, quanto maior o grau de *responsiveness* em um regime representativo, maior será a qualidade da democracia. Pois bem, na lógica da democracia de partidos, a intermediação entre representantes e representados seria realizada pelo partido político, que diminuiria, assim, a distância entre povo e poder político, aumentando o grau de *responsiveness* na representação e, por conseguinte, qualificando a democracia.

Por tal proposta teórica, uma democracia qualificada depende da existência de diferentes partidos políticos, que agregassem as igualmente diversas ideologias e pretensões existentes na sociedade, fornecendo a todos os representados uma efetiva opção de representação política. Agregando tal caracterização ao mecanismo do sistema eleitoral proporcional, haveria um cenário em que toda a sociedade, em sua pluralidade de ideologias e grupos, se fizesse representada na política. Assim sendo, por tal lógica, o número ideal de partidos políticos seria o necessário para representar as diferentes ideologias e grupos existentes na sociedade. O que superasse tal ideal não agregaria valor à democracia de partidos.

Um segundo fundamento teórico para limitar o número de partidos atuantes na política decorre da célebre crítica de Michels. Para o autor, todo partido, mesmo aqueles de origem popular, possui uma tendência natural a se organizar em uma estrutura oligárquica, fazendo com que “num partido, os interesses das massas organizadas que o compõem estão longe de coincidirem com os da burocracia que o personifica”<sup>21</sup>. Sob a lógica de Michels, portanto, é possível afirmar que a personalização do poder dentro

20 LORENCINI, *Democracia e Responsabilidade Política*, 2014.

21 MICHELS, *Sociologia dos Partidos Políticos*, 1982. p. 234.

do partido é um fenômeno recorrente e traz impactos nocivos ao cenário político. Avançando um pouco a tese, parece-nos evidente concluir que se o fenômeno da oligarquização partidária pode ocorrer em grandes partidos<sup>22</sup>, é deduzível que ocorrerá de forma ainda mais livre e acirrada nos partidos menores. Isso porque esses partidos normalmente não possuem origem popular, mas sim no voluntarismo de alguns líderes, que, no vulgar da política, são denominados “caciques partidários”. A nocividade da personalização excessiva da política é sentida pelo fato de que, como já constataria Weber, os donos de partidos acabam por defender interesses próprios no campo da política, e, teoricamente, apenas os interesses coletivos deveriam estar em pauta<sup>23</sup>.

Assim sendo, a conclusão inevitável é que quanto maior o espaço para partidos menores, maior será a abertura para a personalização da política, aumentando o número de partidos políticos sob controle de um ou mais “donos”. Neste ponto, a adoção de cláusula de desempenho eleitoral pode limitar a propagação de tais partidos, exigindo que eles tenham o mínimo de apoio e difusão popular para, efetivamente, participarem da política.

O terceiro fundamento para a cláusula de barreira é de ordem prática, voltado ao recorrente tema da governabilidade. No chamado presidencialismo de coalizão – terminologia que se atribui a Sérgio Abranches – para governar, o presidente da República (em que pese eleito diretamente) depende da construção de uma base de apoio parlamentar, que se encontra fragmentada em um amplo número de partidos políticos. Neste cenário, a aliança partidária é composta por forças políticas e interesses muito díspares, tornando difícil postulados como o da coerência programática e ideológica do governo. Sem dúvida, a política brasileira, especialmente a vivenciada no momento em que escrevemos este texto, no ano de 2015, é

---

22 A análise concreta do partidarismo no Brasil parece revelar o acerto da tese de Michels. A democracia intrapartidária é um tema que merece ampla reflexão da ciência política brasileira ante a percepção generalizada de que há pouca variação e renovação naqueles candidatos que obtêm legenda para a disputa eleitoral.

23 Na terminologia política, esses partidos sob controle oligárquico são denominados “partidos de aluguel”, pois estão à disposição de seus líderes para consecução de interesses pessoais.

um exemplo perfeito das dificuldades trazidas pelo presidencialismo de coalizão.

Em tal cenário, a adoção de uma cláusula de desempenho eleitoral, ao limitar o pluripartidarismo exacerbado, seria capaz de restringir a fragmentação do parlamento e, por conseguinte, diminuir os efeitos nocivos à governabilidade existente em um presidencialismo de coalizão. Trata-se de uma conclusão teórica deduzida a partir de uma realidade fática, que é a extrema dificuldade em se governar com coerência programática em um parlamento absolutamente fragmentado por interesses que, muitas vezes, são próprios de cada líder partidário.

Apresentados os argumentos favoráveis e contrários à adoção de alguma cláusula de desempenho eleitoral no regime político democrático, resta-nos adotar as considerações finais sobre o tema, adotando um posicionamento acerca de qual a melhor formatação para o instituto em um regime democrático: rejeitá-lo, adotá-lo com máxima efetividade ou encontrar um modelo balanceado e limitado para sua aplicação. Adiantamos, desde logo, que a terceira opção nos parece a mais adequada para qualquer democracia, mas, antes de ingressarmos nas considerações finais, devemos enfrentar uma peculiaridade do regime político brasileiro, que é a existência de prévio pronunciamento do Supremo Tribunal Federal acerca da inconstitucionalidade da cláusula de desempenho eleitoral prevista no art. 13 da Lei n. 9.096/95.

Será que tal decisão implica afirmar que o intérprete final da Constituição brasileira pronunciou-se de forma definitiva acerca da plena incompatibilidade da cláusula de barreira com o regime democrático brasileiro? Se sim, resguardada a hipótese de uma revisão de composição do STF (o que já ocorreu) e alteração de entendimento em relação às premissas adotadas nas ADIns ns. 1.351-3 e 1.354-8, a adoção de qualquer cláusula de barreira no Brasil ficaria em condição de latente inconstitucionalidade.

#### 4. AS ADINS NS. 1.351-3 E 1.354-8 E A POSSIBILIDADE DA ADOÇÃO DA CLÁUSULA DE DESEMPENHO ELEITORAL NO BRASIL

O voto condutor no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade que culminou na declaração de inconstitucionalidade do art. 13 da Lei

n. 9.096/95<sup>24</sup> foi da lavra do ministro Marco Aurélio, sendo acompanhado, por unanimidade, pelos demais ministros. Em que pese a unanimidade, trata-se de matéria que provocou um intenso debate entre os componentes da Corte, especialmente quanto aos fundamentos que sustentam a inconstitucionalidade. No que é possível sumarizar, identificamos três principais fundamentos desenvolvidos no julgamento:

- (i) Incompatibilidade do art. 13 da Lei n. 9.096/95 com o princípio do pluripartidarismo, não sendo possível instituir cláusula de barreira por legislação infraconstitucional;
- (ii) Ofensa ao princípio da igualdade de oportunidades pelo art. 13 da Lei n. 9.096/95 e seus impactos no funcionamento parlamentar dos partidos políticos;
- (iii) O art. 13 da Lei n. 9.096/95 estabelece a ditadura da maioria, colocando em risco a participação da minoria na política.

O julgado recebeu a seguinte ementa:

Partido político. Funcionamento parlamentar. Propaganda partidária gratuita. Fundo partidário. Surge conflitante com a Constituição Federal lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário. Normatização. Inconstitucionalidade. Vácuo. Ante a declaração de inconstitucionalidade de leis, incumbe

---

24 O dispositivo da decisão foi: “O Tribunal, à unanimidade, julgou procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995: artigo 13; a expressão “obedecendo aos seguintes critérios”, contida no caput do artigo 41; incisos I e II do mesmo artigo 41; artigo 48; a expressão “que atenda ao disposto no art. 13”, contida no caput do artigo 49, com redução de texto; caput dos artigos 56 e 57, com interpretação que elimina de tais dispositivos as limitações temporais neles constantes, até que sobrevenha disposição legislativa a respeito; e a expressão “no art. 13”, constante no inciso II do artigo 57. Também por unanimidade, julgou improcedente a ação no que se refere ao inciso II do artigo 56. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Falaram, pelos requerentes, Partido Comunista do Brasil – PC do B e outros, o Dr. Paulo Machado Guimarães e, pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, o Dr. José Antônio Figueiredo de Almeida. Plenário, 07.12.2006.”

atentar para a inconveniência do vácuo normativo, projetando-se, no tempo, a vigência de preceito transitório, isso visando a aguardar nova atuação das Casas do Congresso Nacional.

De início, é importante demarcar uma premissa: os fundamentos adotados pelo STF não negam, ao menos de forma absoluta, a possibilidade de uma cláusula de desempenho eleitoral no regime político brasileiro, limitando-se a recusar o modelo adotado no art. 13 da Lei n. 9.096/95. De fato, se a Suprema Corte tivesse afirmado a incompatibilidade teórica de qualquer cláusula de desempenho com o valor democrático, constitucionalmente tutelado, chegaríamos à conclusão de que o próprio mecanismo do quociente eleitoral<sup>25</sup> seria inconstitucional. Ademais, conforme verificamos do teor da ementa, a Corte reconhece o vácuo normativo, afirmando a situação de inconstitucionalidade enquanto as Casas parlamentares não estabelecerem nova regulamentação. Ora, se a decisão fosse peremptória acerca da inviabilidade democrática de uma cláusula de desempenho, não haveria qualquer razão para se reconhecer o vácuo normativo.

Sob tal premissa, o que os ministros refutaram foi a possibilidade de uma cláusula que levasse os partidos políticos a uma morte por inanição – forte retórica assumida em alguns debates –, ao esgotar o acesso dos partidos políticos menores a recursos financeiros, tempo de propaganda gratuita e outros aspectos do funcionamento parlamentar. Sendo assim, parece-nos que a adoção em legislação ordinária de uma nova cláusula de barreira à brasileira – repetindo a terminologia utilizada pelo ministro Gilmar Mendes em seu voto –, resultará em uma provável nova declaração de inconstitucionalidade, ante a força dos argumentos utilizados no precedente em tela.

A pergunta que resta é: algum outro modelo de cláusula de desempenho eleitoral pode ser adotado? Conforme deixamos claro, o acórdão da Suprema Corte deixa a possibilidade em aberto, até porque, não atestou a plena incompatibilidade do instituto com o princípio democrático. A verdadeira questão, portanto, é definir dentro de quais condições e limites tal cláusula poderia ser adotada, se é que deveria ser adotada.

---

25 Conforme afirmamos acima, embora o quociente eleitoral não seja, sob o ponto de vista ontológico, uma cláusula de desempenho, os seus efeitos são absolutamente similares na praxis política.

Em nossa síntese conclusiva, enfrentaremos os dois problemas que suscitamos ao decorrer deste texto: (i) qual o melhor modelo a ser adotado por um Estado democrático em relação à cláusula de barreira: rejeitá-la, adotá-la com máxima efetividade ou encontrar um modelo balanceado; (ii) no caso brasileiro, considerando os fundamentos adotados pelo Supremo Tribunal Federal nas ADIns ns. 1.351-3 e 1.354-8, quais os limites e condições para a adoção de uma cláusula de desempenho eleitoral.

Analisaremos tais questões, levando em consideração algumas propostas em andamento no Congresso Nacional brasileiro voltadas à adoção da cláusula de desempenho eleitoral.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enfrentando a primeira questão formulada, nosso posicionamento teórico é pela adoção de uma cláusula de desempenho eleitoral no regime político brasileiro, ante a necessidade de se limitar a propagação de partidos sem base popular mínima, que ingressam no jogo político de forma despreparada para, efetivamente, exercer a função para a qual o partido foi pensado na democracia. A nosso ver, o multipartidarismo sem limites encontra barreiras naturais em uma democracia: não há suficientes ideologias e programas que satisfaçam o impressionante número de 35 partidos que convivem no cenário político-eleitoral na atualidade. Adotada esta posição, é necessário rebater, ainda que sumariamente, os argumentos contrários à cláusula de desempenho, centrados na liberdade e autonomia partidária.

Neste ponto, recorreremos à máxima hermenêutica de que não há princípios ou direitos fundamentais que recebam um *status* absoluto, isto é, que não sejam passíveis de relativização diante de outros princípios e direitos que mereçam igual tutela. Sob tal premissa, é interessante notar que o próprio princípio democrático pode servir como contraponto a um multipartidarismo sem limites. De fato, a democracia representativa tem como referencial a possibilidade dos partidos políticos atuarem como intermediários da vontade popular, traduzindo na política os anseios e as ideias daqueles cidadãos que se identificam com a ideologia e o programa partidário. Por tal pressuposto, um partido que não alcance um patamar mínimo de votação – e sobre este mínimo nos referimos à frente – não é capaz de exercer tal função de intermediar a vontade popular.

Na realidade, partidos que não possuem uma base popular mínima não estão tutelados pelo princípio democrático, por não exercerem qualquer função representativa. Eles também não podem ser encarados como minoria tutelável pelo caráter contramajoritário da Constituição, pois a ideia de minoria também implica a noção de representatividade que, conforme já destacamos, não se enxerga sob nenhum aspecto nos “partidos de aluguel”.

Por tais razões, à primeira questão formulada respondemos que o instituto da cláusula de desempenho eleitoral é compatível e adequado à democracia, devendo o regime jurídico adotá-lo em alguma medida. Chegamos, assim, ao ponto crucial de nossa abordagem, que é analisar em quais limites e condições a cláusula pode ser adotada, especialmente no sistema político-jurídico brasileiro, sem que implique ofensas ao valor democrático e/ou à Constituição.

Inicialmente, devemos recordar que, no Brasil, há prévio pronunciamento do intérprete maior da Constituição acerca de balizas que devem nortear a adoção de uma cláusula de barreira. O primeiro ponto destacado pelo STF diz respeito ao mecanismo legislativo de implementação. Considerando que a Constituição brasileira, ao elencar os princípios atinentes aos partidos políticos, não dispôs, sobre qualquer cláusula de desempenho, a adoção do instituto por intermédio de legislação infraconstitucional, esta ingressaria em inevitável conflito com o art. 17 da Constituição brasileira, que privilegiou a premissa de plena liberdade partidária. Vejamos a redação do dispositivo para aprofundar a análise:

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: Regulamento

I – caráter nacional;

II – proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III – prestação de contas à Justiça Eleitoral;

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 52, de 2006)

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 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.

Destaque-se que a Constituição de 1967, em seu art. 149, previa cláusula de barreira em elevados percentuais<sup>26</sup>. Referida cláusula foi modificada por emendas constitucionais posteriores, sendo excluída, definitivamente, na redação da Constituição Federal de 1988. Essa exclusão não é um fato irrelevante, decorrente de uma omissão do constituinte, mas sim uma verdadeira opção constituinte, no sentido de fortalecer a liberdade e autonomia partidárias, assegurando o funcionamento parlamentar (art. 17, IV, da CF) a todo e qualquer partido político. Desse modo, alterar referida opção, demanda, a nosso ver, uma nova atividade constituinte derivada, promulgando uma emenda constitucional que promova a inserção da cláusula de desempenho eleitoral no sistema político-constitucional vigente, não bastando uma nova atividade legislativa.

Interpretação alternativa à que sugerimos foi defendida pela Advocacia Geral da União, por ocasião de sua manifestação nos autos das ADIns ns. 1351-3 e 1354-8, afirmando que o preceito do caráter nacional (art. 17, I, da CF) já implicaria à compatibilidade da cláusula de desempenho com o sistema constitucional. Ademais, o próprio inciso IV do art. 17, ao estabelecer o funcionamento parlamentar do partido político, indica que se trata de um dispositivo com eficácia contida, sendo possível sua restrição por força de regulamentação legislativa. Independentemente dos bons argumentos trazidos por essa tese, parece-nos que a opção do constituinte em excluir do texto constitucional qualquer cláusula de desempenho, contrariando o ex-

---

26 “Art. 149. A organização, o funcionamento e a extinção dos Partidos Políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios: [...] VII – exigência de dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento de Deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de Senadores.”

pediente adotado na Constituição anterior, é eloquente, pois se faz necessária a atuação do poder constituinte derivado para reinserir o instituto no sistema político-eleitoral brasileiro<sup>27</sup>.

Uma segunda questão a ser enfrentada, a partir do precedente do STF, é a necessidade de que a cláusula de desempenho eleitoral não venha em prejuízo ao princípio da igualdade de oportunidades. Neste ponto, reiteramos a premissa inicial formulada neste item: o princípio democrático e suas decorrências, como a igualdade de oportunidades eleitorais, não podem ser utilizados a favor de partidos políticos que não possuem qualquer grau de representatividade, por serem partidos de “aluguel” ou voltados a interesses exclusivos de seus “donos”. A preocupação deve ser com partidos que, embora menores, efetivamente representem grupos e anseios minoritários difusos na sociedade. Um exemplo é o Partido Comunista do Brasil, que, apesar de ser considerado menor em termos de filiados, representantes e desempenho nas votações, possui bandeiras programáticas e ideológicas históricas, além de representar, politicamente, segmentos e grupos sociais minoritários, porém relevantes.

A igualdade de oportunidades deve ser assegurada entre partidos menores representativos e os grandes partidos. Nesse sentido, parece evidente que, não sendo possível abandonar o critério da votação partidária<sup>28</sup> para

---

27 É interessante notar que, entre as proposições legislativas voltadas a restabelecer a cláusula de desempenho eleitoral no direito brasileiro, a ampla maioria tem optado pelo instrumento da lei ordinária, e não pela emenda constitucional. Exceções a tanto foram a PEC n. 322/2009, que acrescia parágrafo ao art. 17 da CF, estabelecendo cláusula de barreira de 1% dos votos válidos, obtidos em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados, com o mínimo de 0,5% dos votos em cada um deles, e a PEC n. 2/2007, de autoria do senador Marco Maciel e outros, que também acrescia parágrafo ao art. 17 da Constituição Federal, estabelecendo, contudo, percentuais mais elevados (5% de todos os votos válidos na eleição para a Câmara dos Deputados, distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados, com um mínimo de 2% dos votos válidos de cada um desses estados na mesma eleição).

28 Não nos parece correto o caminho, adotado em algumas proposições legislativas, de que a mera eleição de um representante político já satisfaz como critério de desempenho eleitoral. Tal opção continuaria a legitimar os “partidos próprios ou de aluguel”, que servem ao interesse exclusivo do “dono do partido”. A preocupação da cláusula de desempenho é com a legitimidade do próprio partido, e não do representante político.

estabelecer uma cláusula de desempenho eleitoral – por ser o único legítimo sob a concepção democrática – o espaço para adequar a cláusula com o princípio da igualdade de oportunidades está na fixação do percentual mínimo de votação. Este percentual não poderá ser baixo a ponto de tornar vazia a cláusula de desempenho e nem elevado a ponto de prejudicar a sobrevivência e a igualdade de chances para os partidos menores.

Considerando que não há um percentual preestabelecido e isento de falhas, a razoabilidade e o bom senso parecem ser os norteadores da decisão acerca do melhor percentual. Dentre as numerosas proposições legislativas formuladas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal sobre o tema<sup>29</sup>, vejamos alguns exemplos de parâmetros propostos:

(i) PL n. 2.944/2000 (apresentação na Câmara em 03/05/2000, autor: Haroldo Lima – PC do B, situação: arquivada): 2% dos votos apurados na eleição para a Câmara dos Deputados;

(ii) PEC n. 322/2009 (apresentação na Câmara em 10/02/2009, autor: Poder Executivo, situação: arquivada): 1% dos votos válidos, obtidos em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados, com o mínimo de 0,5% dos votos em cada um deles;

(iii) PL n. 152/2015 (apresentação no Senado em: 01/04/2015, autor: senador Roberto Rocha): 3% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados.

---

Por isso afirmamos que a votação partidária é, realmente, o único critério de desempenho passível de ser adotado.

29 Ressalte-se que também há proposições que prescrevem a extinção de qualquer cláusula de barreira, inclusive a do quociente eleitoral (ex: PL n. 4292/1998, autor: João Paulo, PT/SP), outras que estabelecem a eleição de representantes como critério (ex: PL n. 2394/2011, autor: José Sarney, PMDB/AP) e algumas que criam mecanismos de superação da cláusula de barreira por partidos menores, como a criação de uniões partidárias para fins de funcionamento parlamentar (ex: PL n. 4865/2001, autor: Bispo Rodrigues, PL/RJ). Há, ainda, proposta como a veiculada no PL n. 1866/2015 (autor: Arthur Virgílio Bisneto, PSDB/AM), que cria cláusula de barreira individual, isto é, relacionada à votação do candidato e não a do partido político, de forma a impedir o fenômeno recente dos “candidatos chamariz”, cuja análise foge à ótica deste artigo.

Enfim, em nosso levantamento acerca das proposições legislativas apresentadas, observamos que as propostas têm variado entre 1 e 5% da votação válida para a Câmara dos Deputados, o que indica a observância de uma noção de razoabilidade, haja vista que percentuais menores restringiriam em demasia a eficácia da cláusula para os fins que almeja, enquanto percentuais maiores implicariam restrição excessiva aos partidos menores, afetando o princípio da igualdade de oportunidades. Traduzindo tais critérios em números, observamos que as estatísticas eleitorais de 2014, fornecidas pelo Tribunal Superior Eleitoral<sup>30</sup>, informam um eleitorado de 142.467.862. A tabela abaixo indica o quantitativo de votos em relação à aplicação dos percentuais entre 1 e 5%:

Percentuais	Quantitativo em número de votos (total 142.467.862) valores arredondados.
1%	1.424.779
2%	2.849.358
3%	4.274.036
4%	5.698.714
5%	7.123.393

Fonte: Elaborada pelo autor.

Na tabela, todos os percentuais envolvem uma quantidade relevante de votos. Claramente seria possível relativizar tal afirmação, uma vez que, em uma análise comparativa, a noção de relevância depende do universo considerado, no caso, o eleitorado brasileiro. Há, contudo, dados concretos a demonstrar que mesmo o percentual mínimo considerado (1% dos votos) é capaz de produzir efeitos relevantes do ponto de vista eleitoral, como o de, por exemplo, preencher quatro vezes o quociente eleitoral no estado mais populoso do Brasil, São Paulo<sup>31</sup>.

30 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Disponível em: <[www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2014-resultado](http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2014-resultado)>. Acesso em: 20 jan. 2016.

31 Imagine, então, a proporção em relação aos quocientes eleitorais aplicados em outros estados da Federação.

Assim, restaria a questão: deve-se adotar o percentual menor (1%) ou o maior (5%) entre os possíveis? Na linha do que expusemos até aqui, a decisão deve ser pelo menor percentual possível. Essa é a opção que melhor concretizará a regra hermenêutica da proporcionalidade, isto é, adotar-se-á, entre as soluções possíveis, aquela que implique menor ofensa aos princípios constitucionais em conflito. Desta forma, considerando, por um lado, que há evidente zona de tensão entre o instituto da cláusula de desempenho eleitoral – que, conforme já elencamos, pode ser fundamentada no próprio princípio democrático – além de princípios constitucionais como o pluralismo político e a liberdade partidária e, por outro lado, que não há princípio constitucional que seja impassível de relativização, a regra hermenêutica da proporcionalidade implica à solução que traga o menor grau de restrição aos referidos princípios constitucionais.

Quanto ao terceiro ponto elencado na fundamentação do STF nas ADIns ns. 1.351-3 e 1.354-8, concernente à tutela das minorias políticas, simplesmente reiteramos todos os argumentos deduzidos acima em relação à igualdade de oportunidades entre as agremiações, tanto em relação a quais são os partidos que efetivamente fazem jus à proteção quanto à possibilidade de relativização, dentro dos limites colocados, do princípio democrático da vedação à tirania da maioria.

Estabelecidos os limites e condições em que pode ser restabelecida a cláusula de desempenho eleitoral no Brasil, resta-nos realizar uma opção entre os modelos possíveis, nos termos que expusemos no item 2. Conforme esclarecemos, o Brasil já adota o modelo de quociente eleitoral, que tem a impropriedade de não ser, propriamente, uma cláusula de desempenho eleitoral, equivalendo-lhe apenas em relação aos efeitos. Tais efeitos, contudo, são minimizados por força das coligações partidárias, capazes de anular a barreira imposta pela fórmula eleitoral. Sendo assim, apesar da existência do quociente eleitoral, persiste o multipartidarismo exacerbado, com todos seus efeitos nocivos em plena operação.

Em relação ao modelo adotado no art. 13 da Lei n. 9.096/95, que corresponde à chamada cláusula de barreira à brasileira, entendemos que seu restabelecimento no Brasil é inviabilizado pelo precedente do STF nas ADIns ns. 1.351-3 e 1.354-8, pois implica em todos os vícios ali apontados. Entendemos que quando o partido é capaz de exercer o direito de empossar representantes eleitos na Câmara dos Deputados, não deveria obter restrições excessivas em seu funcionamento parlamentar, especialmente no campo

do financiamento político, que seria equiparável a uma “morte por sufocamento”.

O modelo mais adequado, portanto, é similar ao adotado no sistema político-eleitoral alemão. Nele, a cláusula de desempenho eleitoral perfaz uma cláusula de exclusão política, isto é, o partido político que não obtiver o mínimo de votação, não deve exercer o direito de empossar seus candidatos no mandato. Preferimos tal modelo por ser aquele que perfaz, com mais clareza e objetividade, a razão de ser de uma cláusula de desempenho eleitoral-partidária: privilegiar, na política, os partidos que tenham um mínimo de base popular. Conforme evidenciamos, essa base popular mínima deverá sempre ser fixada, em percentual relevante, porém jamais representando risco à sobrevivência dos partidos políticos que, embora menores, efetivamente possuam conteúdo ideológico, programático e representativo.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRAGA, Maria do Socorro. “Dinâmica de coordenação eleitoral em regime presidencialista e federativo: determinantes e consequências das coligações partidárias no Brasil”. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (Orgs.). *Reforma Política: Lições da História recente*. Rio de Janeiro, FGV, 2006.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Consulta da Atividade Legislativa. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>>. Acesso em: 16 set. 2016.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao-Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao-Compilado.htm)>. Acesso em: 01 fev. 2016.
- BRASIL. Lei Federal n. 4.737, de 15 de Julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4737compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737compilado.htm)>. Acesso em: 01 fev. 2016.
- BRASIL. Lei Federal n. 9.504, de 30 de Setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9504compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504compilado.htm)>. Acesso em: 01 fev. 2016.
- BRASIL. Lei Federal n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9096compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096compilado.htm)>. Acesso em: 01 fev. 2016.
- BRASIL. Senado Federal. Consulta de Projetos de Lei e Matérias Legislativas. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/>>. Acesso em: 16 set. 2016.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1351-3/Distrito Federal. Rel. Min. Marco Aurélio. Publicado no *DJ* em 30 mar. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416150>>. Acesso em: 01 fev. 2016.
- \_\_\_\_\_. Plenário. Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1354-8/Distrito Federal. Rel. Min. Marco Aurélio. Publicado no *DJ* em 30 mar. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416152>>. Acesso em: 01 fev. 2016.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 16 set. 2016.
- \_\_\_\_\_. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotSites/estatistica2010/Est\\_resultados/quocientes\\_eleitoral\\_partidario.html](http://www.tse.jus.br/hotSites/estatistica2010/Est_resultados/quocientes_eleitoral_partidario.html)>. Acesso em: 25 jan. 2016.
- \_\_\_\_\_. Disponível em: <[www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2014-resultado](http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2014-resultado)>. Acesso em: 20 jan. 2016.
- CINTRA, Antonio Octávio. *O sistema eleitoral alemão como modelo para reforma do sistema eleitoral brasileiro*. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, 2000.
- LORENCINI, Bruno César. *Democracia e Responsabilidade Política*. 1.ed. Barcelona, Erasmus Ediciones, 2014.
- \_\_\_\_\_. *Financiamento Eleitoral: Perspectiva Comparada*. São Paulo, Atlas, 2014.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 10.ed. São Paulo, Saraiva, 2015.
- MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília, UnB, 1982.

## Capítulo 8

# Reflexões sobre o Sistema Brasileiro de Composição das Cortes Superiores

*Fernando Fabiani Capano*

*Glauco Costa Leite*

### 1. INTRODUÇÃO

As discussões atinentes à reforma política, ordinariamente, tratam de questões relacionadas à forma de composição dos Poderes Executivo e Legislativo, de modo que a reflexão se concentra em temas como financiamento eleitoral de campanha, possibilidade de reeleição, sistema de cômputo de votos, cláusulas de barreira para a criação de partidos políticos, acesso ao fundo partidário, propaganda eleitoral gratuita, período de mandato, etc. Contudo, recentemente, o Poder Judiciário e a formação das Cortes Superiores têm recebido mais destaque, como aspecto relevante do regime democrático, mercê, especialmente, da maior exposição na mídia de temas que abordam a corrupção envolvendo políticos de envergadura nacional e empresários que possuem grande protagonismo na iniciativa privada.

Além disso, o ativismo judicial permite observar maior atuação do Poder Judiciário em diversas questões, como no campo das políticas públicas. Problema moderno para os doutrinadores do Direito Constitucional é a ascensão do Poder Judiciário ao centro do palco político das nações democráticas por meio da judicialização de decisões que, outrora, cabiam, precipuamente, aos demais poderes. Tal análise representa uma questão ainda em aberto e que demanda, afora profunda meditação científica, dis-

tanciamento histórico para que se possa fazer percuciente análise dos seus desdobramentos para nossas sociedades<sup>1</sup>.

De qualquer modo, é certo que o ativismo judicial é um fenômeno comum a vários países de consolidada tradição democrática. Como consequência, admite-se, com maior ou menor grau de liberdade, a atuação do Poder Judiciário como *decision maker*, de se ponderar, a exemplo do que já se faz no âmbito dos demais poderes, acerca dos métodos de escolha e de alternância democrática nos cargos dos membros das Cortes Superiores, visto que, como se pode observar, cada mais relevante sua presença, por meio de seus respectivos juízos de valores, em nosso cotidiano.

Por outro lado, os atuais sistemas presidencialistas pluripartidários caracterizam-se pelo chamado presidencialismo de coalizão, em que o presidente se elege com muito mais votos do que seu partido, em decorrência de alianças políticas, permitindo o compartilhamento de recursos de campanha e tempo de exposição na mídia com outros partidos. Tais alianças, previamente negociadas, implicam na troca de recursos públicos do orçamento e de cargos na administração pública direta e indireta<sup>2</sup>. Esse fato é bastante relevante no que tange à formação das Cortes Superiores no Brasil, porquanto conforme será estudado, as indicações ostentam natureza política.

Deste modo, no momento histórico em que o Poder Judiciário passa a atuar como protagonista, ampliando seu espectro de influência, torna-se ainda mais relevante debater a forma de composição das Cortes Superiores.

## 2. SISTEMA ATUAL DE PREENCHIMENTO DE CARGOS NAS CORTES SUPERIORES

No Brasil, o presidente da República, mercê do art. 84, XIV, da Constituição Federal, tem por atribuição a nomeação de diversos cargos. No Poder

---

1 Sobre o ativismo judicial, com a judicialização do Direito e/ou a politização da Justiça, confira em BARROSO, *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*, 2008. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2015.

2 AVRITZER, Leonardo. Governabilidade, sistema político e corrupção no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo, FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção e sistema político no Brasil*, 2011, p. 44-45.

Judiciário, a Presidência da República é responsável pela nomeação dos ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, a saber, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal Superior Eleitoral e Superior Tribunal Militar. Em todas as hipóteses citadas é exigida a aprovação do nome indicado pela maioria absoluta do Senado Federal.

Na composição do Supremo Tribunal Federal, o presidente da República tem liberdade plena para, em caso de vacância, indicar juristas para preencher as 11 vagas existentes, desde que possuam mais de 35 anos de idade e ostentem notório saber jurídico e reputação ilibada (Constituição Federal, art. 101).

O Superior Tribunal de Justiça é composto por 33 ministros. Para ocupar esses cargos, o presidente da República também pode escolher os candidatos livremente, observando os mesmos requisitos para a indicação ao Supremo Tribunal Federal. Porém, aqui há uma limitação à livre escolha, visto que a Constituição Federal, no parágrafo único do art. 104, aponta que 1/3 das cadeiras é reservada a juízes dos Tribunais Regionais Federais, 1/3 a desembargadores de Tribunais de Justiça e 1/3, em partes iguais, entre advogados e membros do Ministério Público.

O Tribunal Superior do Trabalho, de seu turno, é composto por 27 ministros, que tenham mais de 35 anos de idade, e também são integralmente nomeados pelo presidente da República, sendo que 1/5 das vagas são reservadas a advogados, 1/5 a membros do Ministério Público e o restante dentre juízes concursados oriundos dos Tribunais Regionais do Trabalho (Constituição Federal, art. 111-A).

No âmbito da Justiça Eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral é composto por, no mínimo, 7 membros, dentre os quais a nomeação de 2 membros é realizada pelo presidente da República, entre advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados em lista sêxtupla pelo Supremo Tribunal Federal (Constituição Federal, art. 119)<sup>3</sup>.

---

3 Cabe lembrar que o Presidente da República também nomeia 2 dos 7 membros dos Tribunais Regionais Eleitorais, oriundos da advocacia e indicados em lista pelo Tribunal de Justiça (Constituição Federal, art. 120, § 2º, III). Na Proposta de Emenda à Constituição Federal n. 358/2005, apresentada pelo deputado Arnaldo Faria de Sá, consta proposta de alteração do dispositivo para que a lista seja formada pelo Tribunal Superior Eleitoral, e não pelos Tribunais de Justiça.

Por fim, o Superior Tribunal Militar é composto por 15 ministros, dos quais 10 são nomeados pelo presidente da República dentre oficiais-generais das forças armadas e 5 dentre civis (Constituição Federal, art. 123).

Os nomeados exercem o cargo em caráter vitalício nas Cortes Superiores até a aposentadoria compulsória, que ocorre aos 75 anos de idade, conforme recente alteração constitucional<sup>4</sup>. O Tribunal Superior Eleitoral constitui exceção, uma vez que seus membros servem pelo período de 2 anos, permitindo uma recondução (Constituição Federal, art. 121, § 2º).

Cabe apontar, embora não seja objeto desta pesquisa, que a Presidência da República ainda escolhe 2/3 dos ministros do Tribunal de Contas da União (Constituição Federal, art. 73, § 2º, I), com posterior aprovação pelo Senado Federal.

### 3. REFLEXÕES SOBRE O SISTEMA DE INDICAÇÃO

A existência de nomeações para cargos no poder público corresponde a uma prática bastante difundida no Brasil. Em determinados cargos, como o de ministros de Estado e secretários de Governo, compreende-se que o provimento se dê por livre indicação, inclusive como consectário lógico do regime democrático. Afinal, para que o governo democraticamente eleito disponha de instrumentos para implementar as propostas ideológicas que, em tese, conduziram-no ao sucesso eleitoral, o governo deve nomear pessoas que com ele se alinhem ideológica e administrativamente. Daí explica-se porque em tais hipóteses compreende-se a *ratio* da exceção à regra do ingresso nos quadros da Administração Pública por meio de concurso de provas ou provas e títulos (Constituição Federal, art. 37, II).

Malgrado a existência do sistema de nomeações tenha por escopo o próprio prestígio da separação dos poderes – especialmente porque há a participação efetiva dos Poderes Executivo, que indica, e do Legislativo, que confirma a indicação –, na prática existem vicissitudes que demandam análise.

Ao executar uma composição ideológica de diversos cargos de natureza eminentemente técnica, questiona-se em que medida o Poder Executivo estaria pautando suas escolhas pelo interesse político vigente. Discute-se se

---

4 Emenda Constitucional n. 88 de 07/05/2015.

há justificativa plausível para a centralização da escolha dos membros das Cortes Superiores, especialmente do Supremo Tribunal Federal, na pessoa do presidente da República, como suposto instrumento à concretização democrática.

O sistema atual, em que os cargos de ministros do Supremo Tribunal Federal e parte dos cargos das demais Cortes Superiores são ocupados por meio de livre indicação, demanda atuação política por parte daqueles que aspiram a ascensão aos cargos. A escolha pressupõe a aproximação dos candidatos, muitas vezes fazendo campanha junto àqueles que podem auxiliar nas nomeações, especialmente de pessoas próximas à Presidência da República.

Frisa-se que não se sustenta que deva existir um distanciamento entre detentores do poder e os interessados nos cargos, sejam eles integrantes ou não dos quadros da magistratura. Ao contrário, a aproximação entre os poderes é importante e produtiva, de modo que a independência funcional não implica distanciamento entre os poderes.

Todavia, parece-nos oportuna a crítica sobre o vínculo estabelecido entre nomeante e nomeado. Tem-se o nomeante que, diretamente, guinda o nomeado aos cargos mais elevados na estrutura do Poder Judiciário nacional. Nas hipóteses em que o ingresso decorre de concurso público, o servidor liga-se diretamente à Administração sem a existência de interposta pessoa. Também há casos em que o nomeado atinge cargo no ápice da estrutura judiciária, por meio da conduta direta de uma pessoa, o presidente da República. É certo que as indicações dependem de aprovação pelo Senado Federal, porém ainda que, recentemente, possamos observar que o Congresso Nacional tem atingido maior grau de independência em relação ao Poder Executivo, é certo que o presidencialismo de coalizão, conforme abordado anteriormente, permite ao governo a aprovação dos nomes de seu interesse, ainda que mediante concessões em projetos de outra natureza ou cargos em ministérios.

Não se pode olvidar que os ministros das Cortes Superiores, notadamente do Supremo Tribunal Federal, têm o dever de defender a Constituição Federal e as leis, inclusive em face do governo que os nomeou. Cabe lembrar, também, que as maiores autoridades do Estado como ministros, deputados e senadores possuem foro privilegiado junto ao Supremo Tribunal Federal, de modo que, em última análise, caso venham a ser investigados pela prática de crime comum, o presidente da República terá escolhido quem os in-

vestigará, o procurador geral da República, e parte daqueles que os julgarão, ao realizar nomeações à Suprema Corte<sup>5</sup>.

Nesses casos, a repercussão decorrente de eventual investigação ou julgamento em face do presidente da República reverbera em todos os membros de seu governo e partido. Bem por isso, inclusive, à medida que investigações criminais acerca de corrupção avançam sobre membros do parlamento e dos Poderes Executivo Federal e Estadual, cresce, na mesma proporção, o interesse político e social pela escolha de ministros, especialmente, no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça.

O que aqui se questiona é a forma, em tese, das nomeações, inexistindo qualquer caráter pessoal nas críticas. Embora as Cortes mencionadas disponham de ministros com currículos admiráveis, cuja independência jamais foi resvalada pela origem da nomeação, a nós comporta crítica à ausência de maior inserção de ingredientes técnicos na escolha, bem como o excesso de indicações a cargo da Presidência da República.

Em estudo realizado a respeito de três nomeações à Suprema Corte dos Estados Unidos, Gregory Caldeira e John Wright observaram a existência de efetiva influência de lobistas junto ao Senado, responsável pela confirmação das nomeações. A pesquisa confirmou que os grupos de interesses forneciam aos senadores pesquisas de opinião pública referente à aceitação ou rejeição do nome dos candidatos, bem como o viés ideológico dos pleiteantes<sup>6</sup>.

No Brasil, a história recente tem demonstrado que grandes empresas, sobretudo empreiteiras que efetuaram doações vultosas a campanhas políticas de diversos partidos<sup>7</sup>, passaram à condição de investigadas em processos de corrupção que envolvem, também, políticos de representatividade nacional.

---

5 Constituição Federal, art. 85, V.

6 CALDEIRA & WRIGHT, *Lobbying for Justice: Organized Interests Supreme Court Nominations, and United States Senate*, 1998, p. 521.

7 Nas eleições municipais de 2012, seis dos dez maiores doadores privados às campanhas eleitorais eram empreiteiras que possuem contratos com o setor público, sendo que a maior doadora repassou 23 milhões de reais à direção de 14 partidos políticos (ROSSI, Amanda e BRAMATTI, Daniel. *Empresas lideram ranking de doação privada*. Estadão Dados, 15/07/2012. Disponível em <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,empreiteiras-lideram-ranking-de-doacao-privada,930787>>. Acesso em: 29 set. 2014.

Em que pese a menção constitucional ao requisito do notório saber jurídico, em verdade, o presidente da República pauta-se pelo alinhamento de suas preferências com os entendimentos que acredita que o candidato virá a assumir. É evidente que o notável conhecimento jurídico também é considerado, mas ele aparecerá como complemento à escolha política.

O presidente da República considera, ainda, o risco de o nome indicado ser rejeitado pelo Senado Federal, de forma que, caso não possua maioria confortável na Câmara Alta que lhe garanta a aprovação, tentará realizar composição com a liderança do Senado Federal a fim de conformar suas preferências ideológicas por um candidato que seja aprovado<sup>8</sup>.

A vitaliciedade dos cargos de Ministros do Supremo Tribunal Federal e nas Cortes Superiores traz evidente benefício, no que tange à estabilização de jurisprudência. Contudo, em certa medida talvez também fosse saudável que os Ministros exercessem o cargo por um determinado período. Nesta linha, Monica Herman Salem Caggiano lembra que o *standard* republicano impõe a alternância e evita a perpetuação e a personificação do poder<sup>9</sup>. Tal questão também comporta análise e será observada nos sistemas de outros países.

#### 4. EXPERIÊNCIAS DO DIREITO COMPARADO

Na legislação alienígena, destacam-se sete tipos de sistemas relacionados à forma de ingresso às Cortes Superiores: (i) indicação realizada, exclusiva-

---

8 “How might he president behave strategically? Given the Court’s key role in setting public policy, the president will want a Court that shares his ideology and thus will nominate someone who will bring the Court closer to his preferences. At the same time, however, the president is constrained by institutional features of the nomination process. First, the Senate has the power to confirm or deny the president’s choice, which may force him to take the preferences of the Senate into account when nominating someone for a seat on the Court. Second, depending on the configuration of preferences of continuing justices and his own ideology, the president may not be able to shift the Court so that it completely shares his own preferences”. MORASKI & SHIPAN, *The Politics of Supreme Court Nominations: A Theory of Institutional Constraints and Choices*, 1999, p. 1071.

9 CAGGIANO, *A reeleição: tratamento constitucional (breves considerações)*, 1997, p. 7-8.

mente, pelo presidente da República; (ii) indicação realizada pelo presidente da República, mas a partir de listas que são apresentadas por outros órgãos; (iii) nomeação realizada pelo Senado a partir de listas apresentadas por outros órgãos; (iv) nomeação exclusiva de magistrados indicados por órgãos da própria carreira; (v) integrantes, diretamente, eleitos pela população; (vi) parte dos integrantes escolhida pelo Senado e parte pela Câmara de Deputados; (vii) ingresso por meio de concurso público<sup>10</sup>.

Acerca do período de exercício do mandato, existem sistemas em que o cargo é vitalício e sistemas em que há prazo fixo de exercício, com ou sem possibilidade de recondução. Nos sistemas que adotam a vitaliciedade, pode ou não haver idade limite que imponha a aposentadoria compulsória.

No que tange à reserva de cadeiras, vale dizer, de cargos cujo provimento é privativo de membros de determinadas carreiras, há sistemas em que a escolha é, absolutamente, livre, mas há também aqueles em que parte das cadeiras é reservada a magistrados de carreira, advogados, etc. Em alguns sistemas também há reserva de cadeiras para membros de uma determinada região, visando fortalecer o pacto federativo.

Alguns países na América do Sul e na América do Norte adotam sistema semelhante ao brasileiro, com indicação e posterior nomeação dos ministros pelo presidente da República, após sabatina por órgão do Poder Legislativo. É o caso dos Estados Unidos e da Argentina<sup>11</sup>.

Na Bolívia, os ministros da Corte Suprema são diretamente eleitos pela população, para exercício de mandato de 6 anos<sup>12</sup>. Tratando-se de cargo de natureza eminentemente técnica, e não política, a despeito da legitimidade da escolha por escrutínio popular, questiona-se a eficácia do sistema, especialmente porque o principal papel de integrante da Corte Suprema é tutelar a constituição vigente.

Na Colômbia, existe cisão entre a *Corte Constitucional* e a *Corte Suprema de Justicia*. Na primeira, os magistrados são nomeados pelo Senado, para

10 LEITE, *Corrupção Política: Mecanismos de Controle e Fatores Estruturantes no Sistema Jurídico Brasileiro*, 2015.

11 Art. 99, item 4, da Constituição da Nação Argentina.

12 Constituição Boliviana, art. 192 – I. *Las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia serán elegidas y elegidos mediante sufragio universal, según el mismo procedimiento, mecanismo y formalidades que los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional.*

um mandato de 8 anos, a partir de listas apresentadas pelo presidente da República, pela *Corte Suprema de Justicia* e pelo *Consejo de Estado*, vedada a recondução. Na *Corte Suprema de Justicia*, os integrantes são nomeados, exclusivamente, pela respectiva carreira, conforme lista enviada pelo *Consejo Superior de la Judicatura*, pelo mesmo período e também sem possibilidade de recondução<sup>13</sup>.

As limitações observadas no sistema colombiano, como a restrição do período de mandato e pluralidade de órgãos responsáveis pela indicação de membros à Corte Constitucional, representam medidas interessantes, que promovem o regime democrático, privilegiando a alternância e maior eficácia no sistema de freios e contrapesos. Na *Corte Suprema de Justicia*, ingressam apenas magistrados de carreira, ao passo que na *Corte Constitucional*, o Senado aprecia, além da indicação do presidente da República, listas de nomes remetidas pela *Corte Suprema de Justicia* e pelo *Consejo de Estado*<sup>14</sup>.

No Chile, uma parte das vagas dos ministros da Corte Suprema é reservada a juízes de carreira (dezesseis) e outra a advogados (cinco). A escolha das vagas também é concentrada na figura do presidente da República. Porém, cabe ao Chefe do Poder Executivo apreciar os nomes dos candidatos em lista quántupla apresentada pela própria Corte. Ao Senado Federal também compete a confirmação do nome, sendo que, em caso de rejeição, a Corte Suprema deve indicar um novo nome para recompor a lista quántupla<sup>15</sup>.

Na América do Sul, o sistema mais peculiar é o do Equador, em que o ingresso na Corte Constitucional e na Corte Nacional de Justiça<sup>16</sup> demanda aprovação em concurso público presidido pelo Conselho da Magistratura. Para a Corte Constitucional, o concurso é promovido por comissão integrada por pessoas que cumpram as funções *Legislativa, Ejecutiva y de Transpa-*

13 Arts. 231 e 239 da Constituição da Colômbia.

14 Órgão máximo de natureza contenciosa administrativa.

15 Constituição do Chile, art. 78.

16 Constituição do Equador, art. 183, item 3, *Haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas, por un lapso mínimo de diez años. Las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia serán elegidos por el Consejo de la Judicatura conforme a un procedimiento con concurso de oposición y méritos, impugnación y control social. Se propenderá a la paridad entre mujer y hombre.*

*rência y Controle Social*<sup>17</sup>. O magistrado permanece no cargo pelo prazo de 9 anos, vedada sua submissão a novo certame para exercício no mandato seguinte.

No Canadá, os membros da Corte Suprema são indicados pelo primeiro ministro, sem participação do Parlamento, e nomeados pelo *Governor General of Canada*. Há uma peculiaridade interessante no sistema canadense, que decorre do fato de o país conviver com duas línguas oficiais (inglesa e francesa). Assim, com o intuito de preservar as raízes culturais, dos nove integrantes da Corte, um determinado número de vagas é preestabelecido para as províncias de Quebec, Ontario, Western Canada e Atlantic Canada. A presidência da Corte segue a alternância entre membros de língua inglesa e de língua francesa<sup>18</sup>.

Na Europa, destaca-se o sistema alemão, em que a Corte Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*) é formada por juízes federais e outros membros que podem ou não ser integrantes do poder público. Metade dos membros da corte é escolhida pelo Senado (*Bundesrat*) e a outra metade é indicada pela Câmara dos Deputados (*Bundestag*)<sup>19</sup>. O ministro da Justiça elabora duas listas de candidatos elegíveis, uma com juízes das altas cortes federais e a outra com indicados, juízes ou não, sugeridos pelos partidos integrantes do Parlamento ou dos governadores. A recondução também é vedada e os juízes indicados cumprem um mandato fixo de 12 anos<sup>20</sup>.

---

17 Constituição do Equador, art. 434.

18 MORTON, Judicial Appointments in Post-Charter Canada: A System in Transition. In: MALLESON & RUSSELL, *Appointing Judges in An Age of Judicial Power: Critical Perspectives from around the World*, 2006, p. 58.

19 Constituição da Alemanha, art. 94 [Zusammensetzung des Bundesverfassungsgerichts] (1) *Das Bundesverfassungsgericht besteht aus Bundesrichtern und anderen Mitgliedern. Die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichtes werden je zur Hälfte vom Bundestage und vom Bundesrate gewählt. Sie dürfen weder dem Bundestage, dem Bundesrate, der Bundesregierung noch entsprechen den Organen eines Landes angehören.*

20 O'CONNELL & McCAFFREY, *Judicial Appointments in Germany and the United States, Northern Ireland Assembly: Research and Information Service Research Paper*, 2012. Disponível em: <<http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/raise/publications/2012/justice/6012.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

No Reino Unido, quando uma vaga é aberta, forma-se uma comissão para analisar os nomes e submetê-los ao *Lorde Chancellor*, que pode aprová-los, reprová-los ou pedir novas indicações<sup>21</sup>.

Na Itália, a *Corte Costituzionale* é composta por 15 membros, sendo que 1/3 dos membros é nomeado pelo presidente da República e a mesma proporção pelo Parlamento e pelos tribunais superiores ordinários e administrativos<sup>22</sup>. O mandato tem um prazo fixo de 9 anos, vedada a recondução.

O *Conseil Constitutionnel* francês é composto por 9 membros, para mandato não renovável de 9 anos. A indicação dos membros é realizada proporcionalmente, sendo 1/3 das cadeiras pela Presidência da República, bem como o mesmo número pelo presidente do Senado e pelo presidente da Assembleia Nacional<sup>23</sup>.

O sistema holandês também ostenta peculiaridade, visto que utiliza como critério de escolha dos membros do Poder Judiciário o mérito/diversidade, ou seja, prestigia-se o mérito individual do candidato, mas também se observa a diversidade, uma vez que o Poder Judiciário deve comportar as mesmas diferenças encontradas no corpo social<sup>24</sup>. Os cargos são preenchidos da seguinte forma: (1) a Casa Baixa do Parlamento prepara lista com três nomes a serem indicados e a encaminha à Coroa; (2) por meio de Decreto Real, a Coroa nomeará um dos integrantes da lista para exercício vitalício do cargo<sup>25</sup>. A Constituição Holandesa de 1814 determinava que as nomeações contemplassem todas as províncias existentes. Além disso, até 1968, de modo informal, a Corte observa a existência de “vagas católicas” que eram preenchidas por juízes católicos, de modo a respeitar na Corte, tal qual na sociedade, a diversidade religiosa<sup>26</sup>.

---

21 Constitutional Reform Act 2005, seção 26 a 29.

22 Constituição da Itália, art. 135.

23 Constituição da França, art. 56.

24 GROOT-VAN LEEUWEN, LENY E. DE. Merit Selection and Diversity in the Dutch Judiciary. In: MALLESON, Kate e RUSSELL, Peter H. *Appointing Judges in An Age of Judicial Power: Critical Perspectives from around the World*. Toronto, Canada: University of Toronto Press, 2006, p. 145.

25 Constituição da Holanda, arts. 117 e 118.

26 GROOT-VAN LEEUWEN, LENY E. DE. Merit Selection and Diversity in the Dutch Judiciary. In: MALLESON, Kate e RUSSELL, Peter H. *Appointing Judges in An Age of Judicial Power: Critical Perspectives from around the World*, op. cit., 2006, p. 147-8.

A Turquia apresenta um complexo sistema de nomeação dos membros da Corte Suprema, que possui 17 cadeiras. A Assembleia Nacional elege 3 membros por voto secreto, sendo 2 provenientes de uma lista tríplice com membros da Corte de Contas e 1 a partir de lista indicada pela associação de classe dos advogados. O presidente da República realiza as demais 15 indicações da seguinte forma: 3 membros da Alta Corte de Apelação; 2 membros do Conselho de Estado; 1 membro da Alta Corte Militar de Apelação e 1 membro da Alta Corte Militar Administrativa (as cortes enviam lista tríplice ao presidente); 3 membros, também provenientes de lista tríplice elaborada pelo Alto Conselho de Educação, sendo que 1 dos membros não precisa ser necessariamente graduado em Direito; 4 membros entre altos executivos, advogados autônomos, juizes de direito e promotores de justiça ou relatores do Tribunal Constitucional<sup>27</sup>.

Por fim, no Japão, a nomeação do presidente da Corte Suprema constituiu atribuição do imperador, ao passo que a nomeação dos demais membros da Corte cabem ao Gabinete. O mandato é exercido por 10 anos, com possibilidade de recondução. Entretanto, há uma peculiaridade política que permite que a nomeação seja revista na primeira eleição geral dos membros da Câmara dos Deputados após a nomeação do integrante da Corte Suprema<sup>28</sup>.

## 5. POSSIBILIDADE DE INCREMENTO DO SISTEMA

Os sistemas mencionados, distintos do brasileiro, permitem que sejam levantadas algumas questões com vistas a incrementar o sistema nacional. Em primeiro lugar, parece bastante interessante a limitação do prazo de exercício para um determinado período de mandato, o que se coaduna com muitos dos sistemas jurídicos alienígenas mencionados – inclusive porque a limitação temporal do mandato se presta a reduzir a influência política das nomeações. Ademais, a alternância de poder é um dos princípios basilares do regime democrático. Entendimento contrário pode nortear o encarregado

---

27 Constituição da Turquia, art. 146.

28 Constituição do Japão, arts. 6º e 79.

da nomeação a se interessar pela nomeação de ministros mais jovens, que, naturalmente, permaneceriam por mais tempo na Corte.

Além disso, nos sistemas em que a renovação das cadeiras ocorre por partes, por exemplo, com renovação de 1/3 dos membros em cada período, permite-se impor ao Poder Executivo que as nomeações sejam realizadas de forma mais célere, já que a atual Constituição não prevê prazo para que o presidente da República nomeie novo ministro em caso de vacância<sup>29</sup>. Outro benefício de tal medida consiste em evitar que uma renovação em massa dos membros promova alterações muito acentuadas na jurisprudência, gerando instabilidade e insegurança jurídica.

Os diversos sistemas mencionados permitem refletir sobre formas de compartilhamento do poder de nomeação com outros poderes, autorizando maior participação dos Poderes Legislativo, Judiciário e da própria sociedade civil na composição das Cortes Superiores. A discussão sobre a reserva de vagas a determinadas regiões visando ao incremento do pacto federativo também pode se mostrar interessante, sobretudo tratando-se de um país continental como é o Brasil.

A Proposta de Emenda à Constituição Federal n. 3/2014, de autoria da senadora Vanessa Grazziotin, em trâmite no Congresso Nacional, tem por objeto a alteração do sistema de escolha dos ministros do Supremo Tribunal Federal e, por escopo, o compartilhamento de poder nas indicações, de forma que os ministros seriam indicados apenas em parte pelo presidente da República. Segundo a proposta, 2 ministros seriam indicados pelo Superior Tribunal de Justiça, 1 pelos Tribunais Regionais Federais e pelos Tribunais Regionais do Trabalho, mediante escolhas alternadas, 1 membro adviria dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, 1 entre os membros do Ministério Público da União, 1 entre os membros do Ministério Público dos Estados, 1 dentre advogados indicados pela Ordem dos Advogados do Brasil, 1 indicado pelo Congresso Nacional e 3 pelo presidente da República. As respectivas carreiras apresentariam lista tríplice para que o presidente escolhesse um candidato, mantida a confirmação pela maioria

---

29 A ausência de prazo para a nomeação tem gerado a vacância prolongada dos cargos. Após a aposentadoria do ministro Ayres Britto, em 16/11/2012, seu sucessor, Luis Roberto Barroso, foi nomeado apenas em 07/06/2013. O ministro Joaquim Barbosa, aposentado em 31/07/2014, foi sucedido pelo ministro Luiz Edson Fachin, nomeado em 25/05/2015.

absoluta do Senado Federal. Não haverá listas em relação às 3 vagas cuja indicação é livre pelo presidente da República.

A proposta tem o mérito de permitir maior permeabilidade das carreiras jurídicas e da sociedade civil nas indicações, além de também permitir maior participação de outros poderes na composição da Corte. Contudo, não se compreende a ausência de espaço para a Defensoria Pública e as carreiras de advocacia pública na referida proposta.

A PEC n. 17/2011, de autoria do deputado federal Rubens Bueno, trata do mesmo tema e propõe que o presidente da República continue a nomear os ministros, mas terá livre escolha de apenas 2 cadeiras. As 9 vagas restantes seriam indicadas da seguinte forma: 3 ministros pelo Superior Tribunal de Justiça, dentre os integrantes da própria Corte; 2 ministros indicados pela Ordem dos Advogados do Brasil, preenchidos os requisitos do notório saber jurídico e tendo 10 anos de efetiva atividade profissional; 2 ministros indicados pelo procurador geral da República, dentre integrantes do Ministério Público, vedada a autoindicação ou de quem tenha ocupado a mesma função no triênio anterior à abertura da vaga; 1 ministro indicado pela Câmara dos Deputados; 1 ministro indicado pelo Senado Federal. Nos dois últimos casos é vedada a indicação de parlamentar em exercício na mesma legislatura. Em todas as nomeações, remanesce a necessidade de aprovação por maioria absoluta do Senado Federal após sabatina.

Ambas as propostas não estão isentas de críticas, na medida em que as indicações provenientes de determinados órgãos podem ser questionadas e consideradas corporativistas, como se houvesse o “ministro do Congresso Nacional”, “o ministro da Ordem dos Advogados”, “o ministro dos Tribunais de Justiça”, etc. De qualquer forma, ambas as propostas buscam maior equilíbrio de forças entre os poderes e as carreiras jurídicas, o que se mostra mais eficaz e democrático que o sistema atual.

Ainda sobre o tema, tramita também a Proposta de Emenda à Constituição Federal n. 70/2015, apresentada pelo senador Antonio Anastasia, que pretende vedar o exercício da advocacia aos juízes integrantes do Tribunal Superior Eleitoral e Tribunais Regionais Eleitorais que sejam oriundos da advocacia. Atualmente, existe apenas vedação ao exercício da advocacia eleitoral durante o período de exercício, mas se aprovada a PEC, haveria vedação ao exercício da advocacia em qualquer área durante o período de exercício perante a corte eleitoral. O projeto também altera o período de exercício para

4 anos, vedada a recondução, em contraposição ao sistema vigente, em que o mandato é de 2 anos, permitida a recondução.

Por fim, importante contribuição adveio da “Comissão Temporária para Estudos da Proposta da PEC, para Alteração dos Critérios da Indicação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal”, constituída pela Presidência da Seccional São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil e formada por diversos juristas<sup>30</sup>. Após analisarem diversas propostas, a Comissão propôs as seguintes alterações: (a) indicação plural, sendo 2 membros pelo presidente da Câmara dos Deputados; 2 membros pelo presidente do Senado; 2 membros pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ; 2 membros pelo Conselho Federal da OAB; 1 membro pelo Conselho Nacional do Ministério Público e 2 membros pela Presidência da República, observando-se a ordem de um por vez, reiniciando até completar, após os que serão indicados por estirpe, ou seja, pela origem da nomeação; (b) mandato com prazo de 12 anos sem direito a recondução; (c) inclusão de período de experiência de 10 anos, além dos requisitos já existentes de notável saber jurídico e reputação ilibada; (c) quórum de aprovação pelo Senado Federal passa a ser de 3/5 e não bastando a maioria absoluta prevista no atual sistema; (d) fixação de prazos – 10 dias para a realização da indicação; 20 dias para apreciação pelo Senado Federal; 5 dias para nomeação do membro indicado.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O atual sistema de indicação de ministros para as Cortes Superiores, atribuído em caráter exclusivo ao presidente da República, concentra o poder indevidamente, deixando de tornar as indicações – que são de grande relevância para o regime democrático – mais permeáveis a outros entes, como o Poder Legislativo, o próprio Poder Judiciário e órgãos da sociedade civil como a Ordem dos Advogados do Brasil.

---

30 Como presidente o Doutor Dircêo Torrecillas Ramos, como relatora a Dra. Samantha Ribeiro Meyer-Pflug, como secretária a Dra. Esther Bueno Soares, membros Dr. André Ramos Tavares, Dr. Carlos Gonçalves Junior, Dr. Cel. Fernando Pereira, Dr. Elival da Silva Ramos, Dr. Francisco Pedro Jucá, Dr. Ilton Garcia, Dr. Ives Gandra da Silva Martins, Dr. Joel Alves de Souza Júnior, Dr. Marcelo Figueiredo, Dra. Maria Garcia, Dra. Monica Herman Salem Caggiano, Dr. Paulo Adib Casseb e Dr. Ronaldo João Roth.

As nomeações exclusivas a cargo do presidente da República, combinadas a um sistema político em que o Senado Federal esteja em alinhamento político com o governo, mercê muitas vezes do próprio presidencialismo de coalização, provoca a baixa efetividade do sistema de controle nas confirmações realizadas pelo Senado Federal. Prova disso é que na história republicana brasileira, o Senado Federal rejeitou apenas 5 indicados ao Supremo Tribunal Federal, sendo que todas as oportunidades ocorreram entre 1889 e 1894. Entretanto, nos Estados Unidos, entre 1789 e 2014, o Senado norte-americano rejeitou 12 indicações presidenciais, em diferentes períodos, além das hipóteses em que, diante do risco de reprovação do candidato indicado, o próprio presidente da República evita desgaste político com a retirada do nome<sup>31</sup>.

A observação dos diferentes sistemas referidos confirmam que a escolha de juízes para as Cortes Supremas quase sempre possui dimensão política. Concordando com essa premissa, Kate Malleson e Peter Russell afirmam que a escolha de um determinado sistema implicará necessidade de saber se o processo de escolha é aberto, conhecido e possui algum grau de equilíbrio entre os poderes ou se o sistema privilegia a existência de um poder político e influências mascaradas, desconhecidas e unilaterais<sup>32</sup>. Esse é o desafio para que se encontre um caminho para reduzir a influência política nas nomeações, tornando-as mais transparentes.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVRITZER, Leonardo. “Governabilidade, sistema político e corrupção no Brasil”. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2011.
- BARROSO, Luis Roberto. “Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática”. *Revista Eletrônica da Ordem dos Advogados do Brasil*, n.3. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2015.

31 MELLO FILHO, *Notas sobre o Supremo Tribunal (Império e República)*, 2014, p. 19.

32 MALLESON & RUSSELL, *Appointing Judges in An Age of Judicial Power: Critical Perspectives from around the World*, 2006, p. 420.

- CAGGIANO, Monica Herman Salem. “A reeleição: tratamento constitucional (breves considerações)”. Preleções Acadêmicas, CEPS – Centro de Estudos Políticos e Sociais de São Paulo, Caderno 1, 1997.
- CALDEIRA, Gregory A.; WRIGHT, John R. “Lobbying for Justice: Organized Interests Supreme Court Nominations, and United States Senate”. *American Journal of Political Science*, v. 42, n. 2, 1998.
- GROOT-VAN LEEUWEN, LENY E. DE. “Merit Selection and Diversity in the Dutch Judiciary”. In: MALLESON, Kate; RUSSELL, Peter H. *Appointing Judges in An Age of Judicial Power: Critical Perspectives from around the World*. Toronto, University of Toronto, 2006.
- LEITE, Glauco Costa. “Corrupção Política: Mecanismos de Controle e Fatores Estruturantes no Sistema Jurídico Brasileiro”. 2015. 172f. Dissertação (Mestrado). Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2015.
- MALLESON, Kate; RUSSELL, Peter H. *Appointing Judges in An Age of Judicial Power: Critical Perspectives from around the World*. Toronto, University of Toronto, 2006.
- MELLO FILHO, José Celso de. *Notas sobre o Supremo Tribunal (Império e República)*. 4.ed. Brasília, Supremo Tribunal Federal, 2014.
- MORASKI, Bryon T.; SHIPAN, Charles R. “The Politics of Supreme Court Nominations: A Theory of Institutional Constraints and Choices”. *American Journal of Political Science*, v. 43, n. 4, 1999.
- MORTON, F.L. “Judicial Appointments in Post-Charter Canada: A System in Transition”. In: MALLESON, Kate; RUSSELL, Peter H. *Appointing Judges in An Age of Judicial Power: Critical Perspectives from around the World*. Toronto, University of Toronto, 2006.
- O’CONNELL, Fiona; McCAFFREY, Ray. “Judicial Appointments in Germany and the United States”. *Northern Ireland Assembly: Research and Information Service*. Paper 60/12: 3-32. Março, 2012. Disponível em: <<http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/raise/publications/2012/justice/6012.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2015.
- ROSSI, Amanda; BRAMATTI, Daniel. “Empresas lideram ranking de doação privada”. *Estadão Dados*, 15 jul. 2012. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,empreiteiras-lideram-ranking-de-doacao-privada,930787>>. Acesso em: 29 jul. 2014.

## Capítulo 9

# Aspectos Regulatórios da Redução do Tempo das Campanhas Eleitorais e seu Efeito na Formação do Voto do Eleitor

*Fernando Neisser*

*“Shorter campaigns may produce ‘happier’ voters, in the sense that they do not watch leaders attacking each other for so long; but shorter campaigns may also produce less ‘enlightened’ voters who don’t know as much about the candidates and issues facing them”.*  
(Stevenson e Vavreck)

### 1. INTRODUÇÃO

O Congresso Nacional aprovou, no bojo da última minirreforma eleitoral, medidas que visaram a reduzir o tempo de campanha e os meios disponíveis aos candidatos para fazer chegar ao eleitor seu nome, número e suas propostas. O que animou os parlamentares a promover a mudança foi a intenção declarada de diminuir os custos envolvidos com o processo eleitoral. Em um tempo menor, pondera-se, menos recursos precisam ser gastos, o que ajuda a equalizar as condições dos candidatos e restringe a necessidade de obtenção de doações.

A campanha em geral, que era permitida no período de 6 de julho do ano eleitoral até a véspera do pleito, passou a ter por data inicial o dia 15 de agosto.<sup>1</sup> Na televisão e no rádio, a redução foi menor, e caiu de 45 para 35 dias.<sup>2</sup>

---

1 Lei n. 9.504/97, com redação dada pela Lei n. 13.165/2015: “Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição”.

2 Lei n. 9.504/97, com redação dada pela Lei n. 13.165/2015: “Art. 47. As emissoras de rádio e de televisão e os canais de televisão por assinatura mencionados no art. 57 re-

Quanto aos meios, proibiu-se a propaganda de rua veiculada por bonecos, cavaletes e assemelhados,<sup>3</sup> mantendo-se apenas a possibilidade de distribuição de impressos e o uso de bandeiras móveis.<sup>4</sup> Nos bens privados, reduziu-se o limite de tamanho da publicidade permitida, que passou de 4 metros quadrados para apenas meio metro quadrado.<sup>5</sup>

Além disso, procurou-se restringir aquilo que pode ser veiculado no horário eleitoral gratuito, exigindo-se que o próprio candidato protagonize a maior parte de seu programa e limitando, com isso, a exposição de apoiadores e atores.<sup>6</sup> Ademais, foram estabelecidas regras estritas para as cenas

---

servarão, nos trinta e cinco dias anteriores à antevéspera das eleições, horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita, na forma estabelecida neste artigo”.

- 3 Lei n. 9.504/97, com redação dada pela Lei n. 13.165/2015: “Art. 37. Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público, ou que a ele pertençam, e nos bens de uso comum, inclusive postes de iluminação pública, sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos, é vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta e exposição de placas, estandartes, faixas, cavaletes, bonecos e assemelhados”.
- 4 Lei n. 9.504/97, com redação dada pela Lei n. 13.165/2015: “Art. 37. [...] § 6º É permitida a colocação de mesas para distribuição de material de campanha e a utilização de bandeiras ao longo das vias públicas, desde que móveis e que não dificultem o bom andamento do trânsito de pessoas e veículos”.
- 5 Lei n. 9.504/97, com redação dada pela Lei n. 13.165/2015: “Art. 37. [...] § 2º Em bens particulares, independe de obtenção de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral a veiculação de propaganda eleitoral, desde que seja feita em adesivo ou papel, não exceda a 0,5 m<sup>2</sup> (meio metro quadrado) e não contrarie a legislação eleitoral, sujeitando-se o infrator às penalidades previstas no § 1º”.
- 6 Lei n. 9.504/97, com redação dada pela Lei n. 13.165/2015: “Art. 54. Nos programas e inserções de rádio e televisão destinados à propaganda eleitoral gratuita de cada partido ou coligação só poderão aparecer, em gravações internas e externas, observado o disposto no § 2º, candidatos, caracteres com propostas, fotos, *jingles*, clipes com música ou vinhetas, inclusive de passagem, com indicação do número do candidato ou do partido, bem como seus apoiadores, inclusive os candidatos de que trata o § 1º do art. 53-A, que poderão dispor de até 25% (vinte e cinco por cento) do tempo de cada programa ou inserção, sendo vedadas montagens, trucagens, computação gráfica, desenhos animados e efeitos especiais”.

externas, com a condição de que seja o candidato a nelas aparecer, e estipulou-se aquilo que pode ser dito ou exposto nesse tipo de gravação.<sup>7</sup>

Diante desse cenário, o intuito do presente artigo é analisar as consequências que podem advir das mudanças legislativas no panorama eleitoral brasileiro. Para tanto, propõe-se lançar os olhos, inicialmente, sobre os efeitos que tradicionalmente são atribuídos às campanhas eleitorais perante os cidadãos e sobre o processo de formação de seu voto. A ideia é perquirir se e em que medida a duração das campanhas afeta, positiva ou negativamente, esse processo.

Em seguida, será avaliado o papel do Estado como regulador das campanhas eleitorais, com especial destaque para a reduzida produção científica sobre as consequências decorrentes dos diferentes modelos de duração de campanhas eleitorais. Alerta-se para os riscos trazidos pelos cenários extremos: a escassez e o excesso de regulação, aos quais se atribuem neste artigo, respectivamente, os rótulos de “modelo cerveja” e “modelo cigarro” de adequação de publicidade.

Assim, propõe-se uma aproximação da regulação da publicidade eleitoral com o conceito de barreira à entrada, tradicionalmente associado à economia e ao direito concorrencial. Pergunta-se, nesta senda, de que modo a restrição quase absoluta da possibilidade de realização da propaganda eleitoral ou o seu oposto, a falta de limites para tanto, podem criar obstáculos ao ingresso de novos atores na disputa eleitoral.

Mais adiante, expondo o cenário trazido pela escassez de regulação, fala-se no caso das campanhas permanentes vistas em países nos quais não há fixação de prazo oficial para o início nem para o término da propaganda eleitoral, como nos Estados Unidos. A perda de interesse por parte dos eleitores ao longo do tempo e o aumento exponencial dos custos são as principais questões suscitadas pela doutrina para formular a crítica.

Em seguida, ainda no mesmo tópico, avalia-se o segundo cenário, de excesso na regulação, caracterizado pelo reduzido período de campanha e pelos escassos meios que são postos à disposição do candidato para se fazer

---

7 Lei n. 9.504/97, com redação dada pela Lei n. 13.165/2015: “Art. 54. [...] § 2º Será permitida a veiculação de entrevistas com o candidato e de cenas externas nas quais ele, pessoalmente, exponha: I – realizações de governo ou da administração pública; II – falhas administrativas e deficiências verificadas em obras e serviços públicos em geral; III – atos parlamentares e debates legislativos”.

ouvir. Aqui cabe destaque para o benefício que esta modelagem traz para os incumbentes, ou seja, os candidatos que ocupam os cargos e buscam reeleição; bem assim para a dificuldade de entrada de novos candidatos nas eleições.

Na parte subsequente, pretende-se avaliar como se posiciona nesse diapasão o modelo a que se chegou no Brasil com o advento da Lei n. 13.165/2015, comparando-o com as opções tomadas pelas democracias da América Latina.

Ao final, postula-se discutir as perspectivas imaginadas para o ciclo eleitoral de 2016 e os subsequentes, como consequência do modelo adotado com a minirreforma eleitoral.

## 2. A CAMPANHA ELEITORAL E SEUS EFEITOS NA FORMAÇÃO DO VOTO DO ELEITOR

Inúmeras são as pesquisas científicas que buscam aferir, mensurar e prever os efeitos que as campanhas eleitorais têm sobre o eleitor e o processo de formação de seu voto. O tema atrai a atenção dos pesquisadores desde os primórdios dos estudos sobre a opinião pública e o marketing, e são essenciais neste primeiro período os trabalhos de Gallup<sup>8</sup> e Lazarsfeld.

Foi exatamente com o seminal artigo de Lazarsfeld, em 1944, que a comunidade científica entrou em uma fase de relativo descrédito em relação à possível influência da publicidade sobre o eleitor. Segundo o autor, o eleitor formava seu voto praticamente de forma independente das influências aferidas durante o período de campanha. Assim, seria possível dizer que a eleição estava terminada antes mesmo de começar.<sup>9</sup> A experiência foi levada

8 GALLUP, George; RAE, Saul Forbes. "Is There a Bandwagon Vote?" *The Public Opinion Quarterly*, v. 4, n. 2, jun. 1940, p. 244-49.

9 "The study of Erie County does not, to be sure, suggest that a party could give up campaigning and win. Propaganda has to reinforce and keep in line the vote intentions of the approximately 50 percent of the voters who have made up their minds before the campaign starts. The campaign has, moreover, to activate the latent predispositions of most of those who are undecided. The campaign is like the chemical bath which develops a photograph. The chemical influence is necessary to bring out the picture, but only the picture pre-structured on the plate can come out. Only a very small percentage of people can be con-

a cabo com os eleitores de Erie County, em que se procurou medir as alterações na intenção de voto, com a declaração de seus respectivos motivos, entre o início e o final do período eleitoral. Os resultados de Lazarsfeld indicaram que o eleitor toma sua decisão influenciado pelo meio no qual está inserido; por sua classe social, clubes que frequenta, amigos com quem convive, familiares, pela religião, entre outros fatores. Pouco restaria de influência da própria propaganda eleitoral nesse cenário.

Anos depois, Lazarsfeld e seus colaboradores fariam um estudo de maior envergadura, acompanhando os eleitores de Elmira County ao longo do pleito de 1948. Ainda aqui, suas conclusões seguiriam na mesma linha, sugerindo que o conhecimento que o eleitor adquire decorre mais de seu dia a dia do que propriamente da propaganda eleitoral.<sup>10</sup>

Nos anos de 1960, com a publicação da influente obra *The American Voter*, de Angus Campbell, teve início uma nova fase, em que se vislumbravam influências coletivas na formação do voto, especialmente no que tocava à fidelidade do eleitor aos partidos políticos.<sup>11</sup> Elaborada com base no pleito presidencial norte-americano de 1956, uma ampla pesquisa, que deu suporte ao livro, manteve certo ceticismo quanto ao valor da propaganda eleitoral, mas admitiu sua influência a longo prazo, especialmente como propaganda que cria o liame entre o eleitor e seu partido de preferência.<sup>12</sup>

---

*sidered so truly undecided that propaganda can still convert them, and those are likely to be of a special kind: not much interested and living in a social constellation which makes neither of the two candidates a very convincing solution. As a result, these people are especially sensitive to the social pressures around them; and if they finally make up their minds, their vote is likely to be proportional to the group influences exerted upon them. This means that in the end their decision will not considerably alter the ratio of Republican and Democratic vote intentions which existed prior to the beginning of the campaign” (LAZARSELD, Paul. “The Election is Over”. *The Public Opinion Quarterly*, v. 8, n. 3, 1944, p. 330).*

10 “Second, and probably more important, the individual voter may not have a great deal of detailed information, but he usually has picked up the crucial general information as part of his social learning itself” (LAZARSELD, Paul; BERELSON, Bernard; McPHEE, William. *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. Chicago, The University of Chicago, 1954, p. 321).

11 CAMPBELL, Angus et al. *The American Voter*. Chicago, The University of Chicago, 1976.

12 O mesmo autor chegara a conclusões semelhantes em estudo publicado como artigo, em 1960, no qual atribuía as flutuações eleitorais a fatores diversos da propaganda eleitoral: “*We have presented a theory of the nature of electoral change, specifically in-*

Mais recentemente, sobretudo após a década de 1970, com o avanço do descrédito dos partidos políticos, cresceu a influência da imprensa e dos meios de comunicação na formatação do pensamento coletivo.<sup>13</sup> Nesse cenário é que as campanhas eleitorais adquiriram maior relevância, na medida em que passaram a disputar com o noticiário a ascendência sobre o eleitorado. Maria José Canel bem descreve a evolução que se deu desde o fim da década de 1960, quando se observa uma “fase final, lenta, mas ascendente, que afirma que as campanhas têm efeitos entre moderados e fortes”.<sup>14</sup> Assim, à pergunta sobre se as campanhas conseguem transmitir

---

*tended to comprehend and explain two well-established regularities of American voting behavior, the highly partisan character of upsurges in turnout in presidential elections and the characteristic loss which the party winning the Presidency suffers in the ensuing off-year elections. We have proposed that fluctuations in turnout and partisanship derive from a combination of short-term political forces, superimposed on the underlying level of political interest and on the long-standing psychological attachments of the electorate to the two parties. We have been able to present data from two election sequences, one illustrating electoral surge and the other decline. Additional evidence from other electoral situations would obviously be desirable, but the data in hand give convincing support to our understanding of the dynamics of voting change”* (CAMPBELL, Angus. “Surge and Decline: A Study of Electoral Change”. *The Public Opinion Quarterly*, v. 24, n. 3, 1960, p. 418).

- 13 Bem resumem esta transição as ponderações de Dione Sunshine Hillygus e Simon Jackman, quando descrevem o movimento histórico: “*Declining levels of party identification in the electorate and simultaneous increasing levels of campaign efforts by the candidates and parties have led to renewed interest in campaign research* (Shaw, 1999a). *A number of different studies have shown that voters can be influenced by campaign factors—media coverage, television advertising, and candidate evaluations* (Ansolabehere and Iyengar, 1995; Holbrook, 1996; Shaw, 1999a). *More directly relevant is the recent survey research on campaign effects* (Holbrook, 1996; Shaw, 1999a, 1999b). *This research has found evidence of marginal campaign effects on aggregate voting behavior. This research has offered important contributions to our understanding of the impact of campaigns at the aggregate and cumulative levels. There remains, however, much to be learned about the relationship between campaign activities and individual voting behavior that simply has not been adequately addressed in existing literature”* (HILLYGUS, Dione Sunshine; JACKMAN, Simon. “Voter Decision Making in Election 2000: Campaign Effects, Partisan Activation, and the Clinton Legacy”. *American Journal of Political Science*, v. 47, n. 4, 2003, p. 584).
- 14 “*La evolución de la investigación sobre los efectos queda reflejada en una línea curva en forma de U, con una entusiasta fase inicial en torno a la eficaz propaganda de guerra de 1927 que se prolongó hasta 1940; una segunda fase de reacción escéptica que negó la existencia de efectos entre 1940 y 1960; y una fase final, lenta pero ascendente, que afirma que*

aos cidadãos a informação necessária para que seja tomada a decisão eleitoral, a resposta atual que a comunidade científica dá é positiva, como demonstram os estudos de Lourdes Martín Salgado.<sup>15</sup>

Tradicionalmente, atribuem-se às campanhas eleitorais duas ordens de efeitos: a ativação, entendida como o estímulo dado ao cidadão que já era próximo ideologicamente ao candidato ou ao seu partido, para que se decida por ir nele votar, e a conversão, compreendida como o processo de convencimento do cidadão, que até então intencionava votar em outro candidato ou partido, ou ainda não votar, para que adote postura diversa.<sup>16</sup>

Para atingir essas duas finalidades, a campanha eleitoral se vale de quatro mecanismos, de certa forma interligados,<sup>17</sup> também exaustivamente estudados pelos especialistas em comunicação, conhecidos por seus nomes em inglês: *agenda-setting*, *priming*, *framing* e *opinionation*.

O primeiro deles, a fixação da agenda, traça suas raízes ainda na obra clássica de Walter Lippmann.<sup>18</sup> Trata-se da ideia segundo a qual, mesmo sem

---

*las campañas tienen efectos entre moderados y poderosos*” (CANEL, María José. “Los efectos de las campañas electorales”. *Comunicación y Sociedad*, v. 11, n. 1, 1998, p. 51). Tradução livre.

- 15 “¿Las campañas proporcionan información? La revisión que aquí se ha hecho de todas las campañas presidenciales que han tenido lugar desde 1952 hasta el presente en Estados Unidos nos indica que sí. De hecho, como veremos, la publicidad política ofrece en ocasiones más información sobre las cuestiones que preocupan a los ciudadanos y sobre las propuestas de los candidatos que los medios periodísticos” (MARTÍN SALGADO, Lourdes. *Marketing Político: Arte y ciencia de la persuasión en democracia*. 2.ed. Barcelona, Paidós, 2002, p. 39).
- 16 “Las campañas electorales producen dos tipos de efectos: el de refuerzo y el de persuasión, tradicionalmente entendido como un cambio de preferencias del momento t-1 al momento t, en el que, si el individuo ha sido persuadido, su decisión inicial cambia. En tanto que los niveles de cambio durante las campañas se consideran bajos, se supone que éstas tienen efectos mínimos” (MARTÍNEZ I COMA, Ferran. ¿Por qué importan las campañas electorales? Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2008, p. 40).
- 17 A interconexão entre os mecanismos torna difícil, por vezes, isolar seus efeitos. Daí porque são comuns os estudos que os avaliam conjuntamente, como dá exemplo o excelente trabalho de Meital Balmas e Tamir Sheaffer sobre os efeitos de *agenda-setting* e *priming* nas eleições israelenses de 2006: BALMAS, Meital; SHEAFER, Tamir. “Candidate Image in Election Campaigns: Attribute Agenda Setting, Affective Priming, and Voting Intentions”. *International Journal of Public Opinion Research*, v. 22, n. 2, maio 2010, p. 204-29.
- 18 LIPPMANN, Walter. *Public Opinion*. New York, Macmillan, 1922, *passim*.

determinar diretamente quais conclusões devem ser tomadas pelo destinatário da comunicação, é o emissor quem define quais temas receberão relevo.

Quando uma campanha eleitoral tem início constituindo-se como aquela que definirá qual o melhor candidato para resolver o problema da violência urbana ou da corrupção, para ficar em exemplos mais do que conhecidos, o que se busca é fixar no eleitorado os assuntos que devem ser relevantes e os atributos que devem ser vistos como importantes na hora de escolher o candidato.

O conceito de *priming* tem relação com a fixação de agenda, mas é mais profundo. Não se trata apenas de elencar temas relevantes, mas de explorar os vieses cognitivos com os quais trabalha a mente humana, de modo a garantir que as ideias passadas pela campanha sobre determinado assunto tenham destaque na memória do destinatário.<sup>19</sup> Não basta dizer que a violência é o tema a ser enfrentado, mas é preciso que, quando se fale em violência, a primeira coisa que venha à cabeça do eleitor seja um *slogan* ou uma imagem trazidos na propaganda eleitoral, por exemplo a expressão “ROTA na rua”.

Além disso, por um mecanismo reflexo, é por meio do *priming* que o eleitor passa a avaliar bem ou mal um candidato, na medida em que ele é visto como o mais apto para lidar com aquele problema ao qual foi dado excessivo destaque. A questão foi objeto de estudo inaugural em celebrado artigo de Shanto Iyengar de 1982, que teve por objeto de análise não propriamente a comunicação exarada pelas campanhas, mas pela mídia.<sup>20</sup>

---

19 O tema dos vieses cognitivos é fascinante e está a merecer uma pesquisa séria no campo do direito eleitoral. Resumidamente, entende-se por viés cognitivo um erro sistemático no processo de aquisição de conhecimento ou tomada de decisão, em geral decorrente da própria arquitetura cerebral. A compreensão desta realidade implica reconhecer que o ser humano não dispõe de uma racionalidade absoluta, refutando-se assim a utopia racionalista herdada do Iluminismo. Como resume Kevin Arceneaux, “rather than making decisions by soberly weighing competing alternatives, people’s choices often reflect contextually contingent predispositions for particular solutions, which have been acquired through the course of human evolution” e “cognitive biases are deeply ingrained (and possibly hardwired), so considerations that are consistent with them are likely to be both available and accessible” (ARCENEAUX, Kevin. “Cognitive Biases and the Strength of Political Arguments”. *American Journal of Political Science*, v. 56, n. 2, abr. 2012, p. 272-3).

20 “We have shown that by ignoring some problems and attending to others, television news programs profoundly affect which problems viewers take seriously. This is so especially

Um exemplo clássico, lembrado por Colomer e Llavador, é o das grandes políticas econômicas que marcaram o mundo depois da Segunda Guerra Mundial. O modelo do Estado de Bem-Estar Social, sugerido pelos partidos de matiz social-democrata na Europa, veio a ser defendido por todos os lados do espectro no período em que se manteve hegemônico. Contudo, sempre pareceu ao eleitorado que partidos trabalhistas e social-democratas eram “melhores” nessa pauta. Ao revés, quando o equilíbrio fiscal se tornou a política econômica a ser perseguida, com a ascensão de Reagan e Thatcher, nos Estados Unidos e no Reino Unido, no início dos anos 1980, os partidos conservadores assumiram a primazia, ainda que todos acabassem tendo abraçado aquela política econômica.<sup>21</sup>

Cabe aqui um breve mas relevante parêntese. Conforme dito anteriormente, as campanhas eleitorais adquiriram relevo na mesma medida em que os meios de comunicação passaram a assumir a preponderância no cenário

---

*among the politically naïve, who seem unable to challenge the pictures and narrations that appear on their television sets. We have also discovered another pathway of media influence: priming. Problems prominently positioned in television broadcasts loom large in evaluations of presidential performance” (IYENGAR, Shanto; PETERS, Mark; KINDER, Donald. “Experimental Demonstrations of the ‘Not-So-Minimal’ Consequences of Television News Programs”. *The American Political Science Review*, v. 76, n. 4, dez. 1998, p. 855).*

- 21 *“When, after World War II, the British labour party in government introduced a general system of social security, including universal health care, unemployment benefits, pensions for the elderly and other safety nets, this was a very innovative policy. It quickly won the support of wide layers of the society, thus inducing the conservatives to adapt to that policy. Policy consensus on the issue existed for several decades, in Britain as in many other countries following similar experiences. But the labour or the social-democratic parties were, generally, more broadly trusted by the public interested in the issue than the conservative ones and, thus, they tended to emphasize this issue in their electoral manifestos and campaigns. In another instance, the policy of balanced budgets, that is, to equate the public revenues with expenditure over the business cycle, was very innovative when it began to be introduced in the United States in the 1980s. Later on, in light of its universally beneficial effects for reducing inflation, the policy of near-balanced budgets was adopted by the European Union, as well as by the International Monetary Fund for low-income countries. Policy consensus was widely diffused. But, in this case, it worked on the political advantage of the conservatives, which also persisted in heralding ‘healthy fiscal policy’ in their electoral platforms” (COLOMER, Josep; LLAVADOR, Humberto. “An Agenda-Setting Model of Electoral Competition”. *SERIEs: Journal of the Spanish Economic Association*, v. 3, I. 1, p. 77-8).*

comunicacional. Os mecanismos aqui descritos, desse modo, longe de ser afetos exclusivamente à comunicação política empreendida pelas campanhas, foram todos originalmente identificados na própria mídia.

Quer-se com isso dizer que, conquanto admita-se a crítica às estratégias conduzidas pelas campanhas eleitorais, reduzir ou mesmo proibir a realização da propaganda eleitoral não significará o fim do uso desses mecanismos. Ao contrário, terá por efeito garantir que apenas os meios de comunicação continuarão se valendo deles para fixar a agenda e induzir o espectador na escolha dos assuntos relevantes na decisão política.<sup>22</sup>

Retorna-se ao tema, assim, com o terceiro mecanismo, conhecido como *framing* ou emolduramento. Aqui, parte-se da ideia de que a opinião que se formará sobre um tema depende da forma como ele é descrito, da moldura na qual é exposto.<sup>23</sup> Tomem-se por exemplo dois candidatos adversários, um

---

22 Impõe destacar que os mecanismos mencionados neste artigo, fruto do estudo em ciências sociais, constituem teorias, mais ou menos comprovadas. Há, portanto, pesquisadores que refutam sua existência ou relevância. Por todos, vale citar a posição de Gabriel Lenz, para quem: “*The findings in this article suggest that these conclusions were premature. Campaigns and the media may lack the power to decide elections through agenda-setting, voter’s decision making may not be subject to manipulation (at least not through priming), and setting the agenda should not necessarily be candidate’s first priority, as some have argued. Moreover, these findings indicate that issue salience may be less important and the informational content of messages more important than current research suggests*” (LENZ, Gabriel. “Learning and Opinion Change, Not Priming: Reconsidering the Priming Hypothesis”. *American Journal of Political Science*, v. 53, n. 4, out. 2009, p. 835).

23 Há uma inter-relação importante entre os conceitos de *agenda-setting*, *priming* e *framing*, que por vezes se confundem e se penetram. A questão é bem colocada por Javier García Marín: “*Los estudios sobre encuadres, aunque difieren en algunos aspectos clave de la investigación sobre agenda-setting y priming, comparten con ellos, sobre todo con el último, una dimensión teórica importante. Agenda-setting se centra en la selección de temas como determinante de las percepciones del público sobre la importancia de dichos temas e, indirectamente a través del priming, de las evaluaciones de los líderes políticos. Los encuadres no se centran en los tópicos que son seleccionados por los medios, sino en la forma particular en que dichos temas son presentados a la audiencia. Lo que parece unir a los tres acercamientos o modelos es un interés básico en la habilidad de los mensajes mediáticos para alterar las pautas de activación del conocimiento. Detrás de los modelos de agenda-setting y priming está la idea de que la selección de tópicos afecta las evaluaciones de la audiencia al influir en la probabilidad de que ciertos temas acudan a sus mentes, afectando así los juicios sobre la importancia de los mismos y la aprobación de los actores políticos.*”

de origem humilde e o outro nascido em família que logrou oferecer-lhe tudo aquilo que os bens materiais podem custear.

O primeiro fará um esforço para enquadrar sua experiência pessoal de forma positiva, demonstrando ter adquirido resiliência e a compreensão dos problemas da pobreza, em razão de ter convivido com eles desde cedo. Em contrapartida, apresentará seu adversário como alguém desconectado com a realidade social da maioria da população, eis que sua criação teria acontecido em ambiente asséptico e isolado das agruras hodiernas.

Seu adversário, por óbvio, dirá o oposto, não apenas no conteúdo mas na forma. Em sua moldura, a sorte de ter nascido em determinada realidade teria proporcionado a ele uma formação de excelência, tornando-o apto a melhor gerir os problemas do eleitorado. As viagens que logrou realizar teriam aberto seus olhos para outras soluções e alternativas, sempre em benefício da coletividade. De outro lado, aquele que com ele disputa o pleito não reuniria as qualificações necessárias para o bom desempenho do cargo, em razão de seu falho currículo formal.

A tese tem origem em parte dos estudos de psicologia cognitiva de Amos Tversky e Daniel Kahneman, publicados originalmente em 1981.<sup>24</sup> Para os autores, a moldura na qual se expõe a questão afeta a decisão que será tomada, uma vez que são explorados vieses cognitivos ínsitos à arquitetura cerebral humana. Quebra-se, com isso, o paradigma do homem racional, que sopesa igualmente todos os elementos na tomada de decisão, e admite-se a figura da racionalidade limitada (*bounded rationality*), com

---

*Detrás de los encuadres está la noción de que, formulando posibilidades en diferentes términos, los mensajes mediáticos pueden situar en la mente de la audiencia consideraciones muy diferentes cuando piensan sobre asuntos públicos y muestran opiniones. Dicho de forma más simple, los tres acercamientos teóricos sugieren que los mensajes mediáticos pueden ayudar a determinar qué conocimiento es activado – y, presumiblemente, usado – cuando las personas tienen que efectuar juicios políticos” (GARCÍA MARÍN, Javier. “Encuadres, conflictos y efectos de agenda”. ZER, v. 16, n. 31, 2011, p. 169).*

- 24 “*The psychological principles that govern the perception of decision problems and the evaluation of probabilities and outcomes produce predictable shifts of preference when the same problem is framed in different ways*” (TVESRKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. “The framing of decisions and the psychology of choice”. *Science*, v. 211 (4481), jan. 1981, p. 453).

suas próprias consequências.<sup>25</sup> A questão é extremamente complexa, abrindo um campo vasto de possibilidades de influência sobre o receptor da comunicação.<sup>26</sup> De toda sorte, não se tem como compreender a comunicação em massa sem admitir os efeitos do *framing* na formação das decisões coletivas.<sup>27</sup>

Por fim, o último mecanismo ao qual se pretende dar destaque é o que se denomina *opinionation*, ou processo de formação de opinião. Trata-se de estratégia mediante a qual a própria escolha das palavras – ou de outros elementos da comunicação – visa a influir na formação da decisão do receptor. John Baseheart traz dois exemplos para comparação, com as seguintes sentenças: “Só um imbecil não reconhece que o envolvimento *dos Estados Unidos no Vietnã é imoral*” e “*O envolvimento dos Estados Unidos no Vietnã é imoral*”.<sup>28</sup>

Após testes empreendidos, conclui o autor que efetivamente o primeiro tipo de frase logra influir com mais eficácia no destinatário da mensagem, na medida em que joga com a necessidade de aprovação e aceitação natural

- 
- 25 “*In order to avoid the difficult problem of justifying values, the modern theory of rational choice has adopted the coherence of specific preferences as the sole criterion of rationality. This approach enjoins the decision-maker to resolve inconsistencies but offers no guidance on how to do so. It implicitly assumes that the decision-maker who carefully answers the question ‘What do I really want?’ will eventually achieve coherent preferences. However, the susceptibility of preferences to variations of framing raises doubt about the feasibility and adequacy of the coherence criterion*” (TVESRKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. “The framing of decisions and the psychology of choice”, p. 458).
- 26 “*The introduction of psychological considerations (e.g., framing) both enriches and complicates the analysis of choice. Because the framing of decisions depends on the language of presentation, on the context of choice, and on the nature of the display, our treatment of the process is necessarily informal and incomplete*” (TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. “Rational Choice and the Framing of Decisions”. *The Journal of Business*, v. 59, n. 4, out. 1986, p. S273).
- 27 Para uma análise realizada no Brasil, recomenda-se o trabalho de Katia Saisi, que avaliou os efeitos de *agenda-setting* e *framing* da comunicação veiculada pela imprensa nas eleições brasileiras de 2010 e nos cenários venezuelano e chileno: SAISI, Katia. “Campanhas presidenciais na América Latina: Convergências e divergências no discurso midiático”, 2011.
- 28 BASEHEART, John. “Message opinionation and approval-dependence as determinants of receiver attitude change and recall”. *Speech Monographs*, v. 38, I. 4, nov. 1971, p. 302. Tradução livre.

do ser humano.<sup>29</sup> Ao transmitir, simultaneamente, a opinião do emissor e aquilo que espera do receptor como comportamento, a mensagem imbuída dessa característica adquire maior força persuasória.

Assim, mediante esse processo de formação de opinião, ou *opinionation*, o eleitor simultaneamente aprende quais as posições do candidato sobre os temas relevantes e, mais importante, quais opiniões os candidatos esperam que os eleitores tenham sobre esses mesmos temas.<sup>30</sup>

Esse conjunto de mecanismos, entre outros, caracteriza, como já dito, tanto a comunicação conduzida pelas campanhas como aquela que a imprensa realiza em seu noticiário, em especial na cobertura da própria corrida eleitoral. Vê-se, desse modo, ao menos no que toca às campanhas, que a legítima pretensão de influir na tomada de decisão do eleitor demanda a

---

29 “The findings of the present study support the prediction that opinionation in a persuasive message functions conjointly with the personality variable, approval-dependence, to produce differential effects on recipient attitude change. [...] One possible explanation for this relationship may be the great anxiety-arousing potential associated with the social approval and disapproval cues in the opinionated messages which were not present in the nonopinionated messages. Given the message’s recipient desire to maintain a favorable relationship with the credible source, the threat of harming that relationship through failure to comply with the message recommendations signaled by the social disapproval and approval cues in the messages, may have produced some tension or anxiety in the receiver which further stimulated him to accept the recommendations of the source” (BASEHEART, John. Op. cit., p. 309-10).

30 “Por último, un cuarto efecto reconocido es el de formación de opinión (opinionation) (Simon, 2002). Con ese concepto se alude a una forma de aprendizaje que se produciría durante las campañas: gracias a los mensajes, los votantes accederían a conocer las posiciones de los candidatos acerca de alguna dimensión temática. Clásicamente, el aprendizaje es una variable que se refiere a un aumento en los niveles de información a causa de la comunicación (Hovland, 1959). La noción de formación de opinión se aplica a un tipo de aprendizaje particular: sucede en ausencia de conocimiento previo y como consecuencia de avisos de campaña que se centran en un solo tema, lo que permite a más votantes señalar cuál es la posición de un candidato respecto de ese único tema (Ansolabehere, Iyengar et al., 1994; Buchanan, 1996; Popkin, 1991). No consiste en que la comunicación modifique una percepción previa que el votante tenía respecto de la posición del candidato sobre algún problema, en este caso tendríamos que hablar de un efecto de persuasión. Por el contrario, se parte de la premisa de que los votantes no tienen formada una opinión, por tanto, más que hablar de efecto de persuasión se habla de efecto de formación de opiniones” (GARCÍA BEAUDOUX, Virginia; D’ADAMO, Orlando. “Campañas electorales y sus efectos sobre el voto: Análisis de la campaña electoral presidencial 2003 en Argentina”. *Psicología Política*, n. 28, 2004, p. 13).

oportunidade de transmitir as mensagens políticas. Apenas assim é que se pode tornar concreta a possibilidade de contestação do poder dos incumbentes, característica que Robert Dahl considera essencial para a configuração do que chama de poliarquia.<sup>31</sup>

Dizendo de outro modo, não há contestabilidade se a campanha eleitoral não tem nenhuma possibilidade de ativar os votantes simpáticos ao candidato e converter os que lhe são hostis, transmitindo para tanto, a ambos os grupos, mensagens de conteúdo político.

Assim, a regulação que traçará os limites entre o lícito e o ilícito na comunicação política há de ter em conta que a potencialidade de ativação-conversão da propaganda eleitoral deve ser mantida, sob pena de solapar um dos mais relevantes fundamentos do próprio edifício democrático.

### 3. O PAPEL DO ESTADO COMO REGULADOR DA CAMPANHA ELEITORAL

A tarefa do Estado como agente organizador das regras eleitorais, especialmente quando o faz por intermédio da aprovação de leis, no Parlamento, assemelha-se sobremaneira ao papel que exerce como ente regulador de quaisquer outras atividades, inclusive econômicas. Desse modo, as alterações formuladas no arcabouço normativo devem ser sopesadas tendo em vista os resultados esperados e os que podem ser produzidos, tanto os positivos como – e especialmente – os negativos.

Há, contudo, no Brasil, certo preconceito em tratar a regulação da atividade política com a mesma racionalidade com que se trabalha no campo

---

31 Dahl trata da questão da contestabilidade, vista sob o aspecto da informação, no ângulo vertical do gráfico que sugere para a classificação dos regimes efetivamente encontrados no mundo. Assim, quanto maior o debate público, mais o modelo caminha de uma hegemonia fechada para uma oligarquia competitiva. Além disso, há o eixo horizontal, relativo à maior possibilidade de participação efetiva das pessoas na gestão da coisa pública. Aqui, conforme se caminha à direita no eixo, fala-se em aproximação com o modelo das hegemonias representativas. A poliarquia como modelo estaria no topo do gráfico, à direita, implicando um modelo com alta liberalização (debate público) e representação (participação) (DAHL, Robert. *La poliarquía: participación y oposición*. 2.ed. Madrid, Tecnos, 1997, p. 13-20).

econômico. Respeitada a divergência, nenhuma característica estrutural do sistema eleitoral parece diferenciá-lo de outras atividades humanas a ponto de não terem validade, nesse campo, conceitos mezinhos como o da análise de custo-efetividade da regulação. Como já sugeriram Issacharoff e Karlan, toda reforma política tende ao fracasso quando se esquece que os agentes políticos, assim como os agentes econômicos, buscarão formas de reagir às mudanças de modo a preservar seus interesses.<sup>32</sup>

A ideia de avaliar de antemão os custos e benefícios decorrentes das sugestões de alteração do quadro regulatório de uma atividade foi há tempos incorporada no âmbito econômico. No caso da União Europeia, a prática é obrigatória desde 2003.<sup>33</sup> Nos Estados Unidos, paulatinamente foi implantada ao longo dos últimos quarenta a cinquenta anos,<sup>34</sup> chegando a praticamente todos os ramos da atividade econômica e obrigando o legislador a levar em consideração tal análise em suas decisões.

O fundamento dessa prática reside na necessidade de garantir que *“as regulações desenvolvidas pelos governos sejam de alta qualidade, uma vez que*

---

32 *“Electoral reform is a graveyard of well-intentioned plans gone awry. It doesn’t take an Einstein to discern a First Law of Political Thermodynamics—the desire for political power cannot be destroyed, but at most, channeled into different forms—nor a Newton to identify a Third Law of Political Motion—every reform effort to constrain political actors produces a corresponding series of reactions by those with power to hold onto it”* (ISSACHAROFF, Samuel; KARLAN, Pamela. “The Hydraulics of Campaign Finance Reform”. *Texas Law Review*, n. 77, 1998, p. 1.705).

33 *“Since 1 January 2003, the European Commission has given itself an obligation to carry out Impact Assessments (IAs) analyzing economic, social and environmental impacts in one integrated framework. This commitment built upon previous efforts to analyze specific impacts separately. The obligation for integrated IAs originally applied to major policy initiatives, which broadly correspond to the proposals included in the Commission’s yearly legislative and work programme. It was later extended to all initiatives with significant expected impacts”* (RENDA, Andrea et al. “Assessing the Costs and Benefits of Regulation: Study for the European Commission, Secretariat General – Final Report”. Bruxelas: CEPS, 2013, p. 7).

34 *“Regulatory analytical requirements (e.g., cost-benefit and cost-effectiveness analysis) have been established incrementally during the last 40 to 50 years through a series of presidential and congressional initiatives. The current set of requirements includes Executive Order 12866 and Office of Management and Budget (OMB) Circular A-4, the Regulatory Flexibility Act (RFA), and the Unfunded Mandates Reform Act (UMRA)”* (CAREY, Maeve (Coord.). *Cost-Benefit and Other Analysis Requirements in the Rulemaking Process*. Washington: Congressional Research Service, 2014, p. 9).

*os custos sociais de normas regulatórias de baixa qualidade são substanciais*”,<sup>35</sup> como consta no relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, ao recomendar a sua adoção por todos os países-membros.

Pelo fato de a atividade política não ser mensurável em termos econômicos, é natural que a aferição tradicional de custo-benefício não seja empreendida. Daí porque parece adequado emprestar o conceito da análise de custo-efetividade,<sup>36</sup> útil para casos dessa espécie, levantando-se as alternativas regulatórias e comparando-as em função das consequências esperadas.

A estratégia não é estranha ao campo político e eleitoral, tendo sido adotada com regularidade desde 2003 pela Comissão Eleitoral do Reino Unido. A entidade, responsável legal pela regulação da disputa eleitoral, tem a obrigação de apresentar relatórios periódicos ao Parlamento, analisando a efetividade de cada medida regulatória em vigor e propondo, se for o caso, as alterações que produziriam melhores resultados.<sup>37</sup>

Mesmo no Brasil, ainda que sem força vinculante, a importação desse tipo de conceito já começa a encontrar algum espaço. Nos debates que antecederam a aprovação da última minirreforma eleitoral, ao menos no Senado Federal, houve a apresentação de um trabalho elaborado por Pedro Nery e Fernando Meneguim, produzido no âmbito do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, que sugeriu a adoção do “instrumental

---

35 OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis* (RIA), 2008, p. 3.

36 “When benefits cannot be expressed in monetary values in a meaningful way, a cost-effectiveness analysis (CEA) should be carried out to assist in making effective decisions. A cost-effectiveness analysis calculates cost-effectiveness ratios of different alternative policy options, and then compares the resulting ratios so that the most efficient option is chosen. In a sense, CEA ensures technical efficiency in the process of achieving a desired outcome” (JENKINS, Glenn; KUO, Chun-Yan. *Canadian Regulatory Cost-Benefit Analysis Guide*. Ottawa, Queen’s University and Cost-Benefit Advisory Committee, 2007, p. 34).

37 “The Electoral Commission’s statutory role as the regulator of party and election finance in the UK includes a duty to keep the legal framework under review, and report on our conclusions. We published a first report on these issues in 2003, and many of our recommendations for change have since been implemented. We have also identified further improvements in reports on particular elections and referendums” (United Kingdom Electoral Commission. *A regulatory review of the UK’s party and election finance laws: Recommendations for change*. London, 2013, p. 3).

da Análise Econômica do Direito para analisar as consequências e comportamentos que emergem a partir da legislação eleitoral, com foco nas alterações propostas no âmbito da reforma política”<sup>38</sup>

Ante os pressupostos expostos, parece razoável tentar, tanto quanto possível, avaliar as alternativas de regulação da propaganda eleitoral, especialmente no que toca ao tempo de duração das campanhas, para perquirir sobre os possíveis resultados da solução que veio a ser adotada com a aprovação da Lei n. 13.165/2015.

#### 4. A REGULAÇÃO DO TEMPO DE DURAÇÃO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS

As campanhas eleitorais são reguladas em seus aspectos formais e materiais. Já se definiu em outra oportunidade esta dicotomia:

Entendem-se por limitações formais, em um conceito negativo, aquelas que dizem respeito a quaisquer aspectos que não a mensagem própria da propaganda eleitoral. Logo, serão formais: as regras atinentes ao momento de veiculação, aos meios nos quais se pode difundir a propaganda, aos valores pagos por elas e sua forma de contabilização e publicização, as exigências de identificação de autoria, bem como quanto às características próprias de cada meio empregado, como tamanho, volume de som e duração, respectivamente para placas, carros de som e comerciais em televisão e rádio.

As limitações materiais, por outro lado, relacionam-se ao conteúdo da propaganda eleitoral. Na quase totalidade das hipóteses, há restrições impostas pela legislação ao que pode ou não ser dito no âmbito da propaganda eleitoral.<sup>39</sup>

---

38 MENEGUIN, Fernando; NERY, Pedro Fernando. *Tópicos da Reforma Política sob a Perspectiva da Análise Econômica do Direito*. Brasília, Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Março/2015 (Texto para Discussão n. 170). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acessado em: 22 jan. 2015, p. 5.

39 NEISSER, Fernando Gaspar. “Crimes eleitorais e controle material da propaganda eleitoral: necessidade e utilidade da criminalização da mentira na política”, 2014, pp. 76-7.

Um dos aspectos menos estudados pela doutrina, no que toca ao controle formal, é a duração do período autorizado de propaganda eleitoral. Enquanto abundam trabalhos que se debruçam sobre outros aspectos, pouco se fala sobre os efeitos que podem advir da redução ou do aumento do espaço de tempo em que se permite aos candidatos e partidos veicular ao eleitorado sua plataforma, na tentativa de convencê-lo a votar ou não votar em alguém.

Ainda assim, autores como Henry Brady, Richard Johnston e John Sides dão o devido peso à duração das campanhas, especialmente quando afirmam que o conhecimento do tempo de autorização para a realização de propaganda eleitoral é dos mais relevantes elementos para estudar um regramento eleitoral.<sup>40</sup>

Quando são encontradas pesquisas sobre o tema, em regra tratam-no apenas lateralmente, ainda que permitindo, ao menos, entrever algumas das consequências nesse campo. Exemplo do que se diz é o trabalho de Ken Kollman, John Miller e Scott Page no campo da Teoria dos Jogos. Eles se ocuparam de averiguar os efeitos que a duração das campanhas poderia ter sobre a estratégia dos partidos políticos, divididos pelos autores em “ideológicos” e “ambiciosos”. Seu foco está na mudança de comportamento dos partidos em decorrência das informações que obtêm com as pesquisas de opinião, que obviamente são realizadas com maior frequência em campanhas mais longas. Assim, assumem que “a duração das campanhas corresponde aproximadamente à quantidade de informação que os partidos têm sobre os eleitores antes da eleição”.<sup>41</sup>

As conclusões a que chegam os autores são coerentes com o modelo de racionalidade limitada (*bounded rationality*); eles reconhecem que, quanto mais aprendem com o eleitorado, mais os partidos tendem a migrar para plataformas centristas, em busca de uma posição que atraia o maior número de votos. Essa migração, contudo, não é linear, e se torna muito mais acen-

---

40 BRADY, Henry; JOHNSTON, Richard; SIDES, John. “The Study of Political Campaigns”. In: BRADY, Henry; JOHNSTON, Richard (Ed.). *Capturing Campaign Effects*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2006, p. 2.

41 KOLLMAN, Ken; MILLER, John; PAGE, Scott. “Adaptive Parties in Spatial Elections”. *The American Political Science Review*, v. 86, n. 4, dez. 1992, p. 932.

tuada para os partidos alcunhados de “ambiciosos” e substancialmente menor para aqueles de cunho “ideológico”.<sup>42</sup>

Shanto Iyengar e seus colaboradores também tratam de forma superficial o tema quando estudam a estratégia adotada pela cobertura jornalística das campanhas. Eles o fazem ao tentar compreender o fenômeno conhecido por cobertura *horserace*, que trata as campanhas como corridas de cavalos: dão amplo destaque às querelas entre candidatos e às táticas de cada grupo e relegam, ao mesmo tempo, as questões mais densas e temáticas a um segundo plano. Conforme lembram os autores, “os fatores mais frequentemente identificados são a duração das campanhas modernas, os conflitos instaurados entre jornalistas e operadores políticos e as pressões do mercado”.<sup>43</sup>

A lógica do argumento estaria no fato de que as intermináveis campanhas norte-americanas, conduzidas por mais de um ano, contadas as primárias, esgotariam os assuntos efetivamente vinculados à posição de cada candidato nos temas relevantes. Em outras palavras, depois de o candidato assumir uma posição em certo tema e ela ser noticiada, dificilmente haveria alterações sobre o mesmo assunto. De qualquer modo, semana a semana continuaria havendo necessidade de trazer notícias aos consumidores, o que acarretaria na necessidade de dar atenção a aspectos meramente estratégicos das campanhas.<sup>44</sup>

Samuel Popkin, em sua já clássica obra, aborda o tema sob uma perspectiva de maior interesse para a questão debatida neste artigo. Segundo o autor, o eleitor tem dificuldade de apreender com exatidão as informações transmitidas ao longo da campanha. Sua pesquisa indica, contudo, que a qualidade da absorção melhora na mesma medida em que determinado tema é paulatinamente tratado pelos candidatos e pela imprensa.

Aqueles assuntos que recebem maior atenção, por mais tempo, por parte dos candidatos chegam com maior clareza ao conhecimento dos cidadãos, o que permite uma tomada de decisão mais informada. Assim é que o

---

42 KOLLMAN, Ken; MILLER, John; PAGE, Scott. *Op. cit.*, p. 934-6.

43 IYENGAR, Shanto; NORPOTH, Helmut; HAHN, Kyu. “Consumer Demand for Election News: The Horserace Sells”. *The Journal of Politics*, v. 66, n. 1, fev. 2004, p. 158.

44 “*In the context of a yearlong campaign, a candidate articulates his position on many important issues at the outset. Afterwards, unless the candidate undergoes a conversion, these positions lack newsworthiness on a daily basis. But a daily need for new material exists*” (IYENGAR, Shanto; NORPOTH, Helmut; HAHN, Kyu. *Op. cit.*, p. 159).

autor conclui, de forma expressa, que “o nível de exposição à comunicação foi o mais relevante fator isolado de influência na precisão da percepção do eleitorado”<sup>45</sup>

Essa linha de raciocínio encontra eco nas considerações de Key, extraídas da pesquisa que deu origem ao livro em que propôs a então revolucionária ideia de que os eleitores não eram tão irracionais ao tomar suas decisões. Contudo, lembra o autor, “o eleitor deve ter uma razoável quantidade de informação para simular um padrão consistente de preferências”<sup>46</sup>

Preocupação semelhante tem Lourdes Martín Salgado, que sustenta que a dificuldade maior da publicidade eleitoral reside na necessidade de captar a atenção exatamente daqueles “que menos seguem a política de forma cotidiana, dos menos interessados”, o que somente se pode conseguir dando-se especial atenção aos elementos de intensidade da publicidade,

---

45 *“In a campaign, voters are exposed to information about the differences between the candidates and parties in the election at hand. There is, however, no assurance that they will absorb information that is new to them, for it is possible that they will misperceive the messages in ways that reinforce their preexisting ideas and commitments. [...] One of the most important findings in Voting is that the extent of misperception, or projection, by voters is related to the political campaigns. Issues discussed more often and more thoroughly in the campaign were perceived more accurately by respondents than other issues. Furthermore, misperception was inversely related to the degree of conflict, and competition, on an issue: the more the candidates talked about an issue and the greater their differences on it, the more accurately it was perceived. There was more misperception at the beginning of the campaign than at the end, and there was more misperception among people who paid less attention to the campaign or who were less well educated or who were less exposed to campaign communications. Campaign communications, then, increased the accuracy of voter perceptions: misperceptions were far more likely on issues that were peripheral to the campaign. Issues at conflict between parties received more public exposure, and the information to which voters were exposed reduced their projections. Indeed, exposure to communications was the strongest single influence on accuracy of perceptions”* (POPKIN, Samuel. *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*. 2.ed. Chicago, The University of Chicago Press, 1994, p. 38-9).

46 *“All the patterns of behavior are consistent with the supposition that voters, or at least a large number of them, are moved by their perceptions and appraisals of policy and performance. They like or don't like the performance of government. [...] for a voter must have a fair amount of information to simulate a consistent pattern of preferences”* (KEY JR., Valdimer Orlando. *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting – 1936-1960*. New York: Vintage Books, 1966, p. 150).

proeminência em relação às demais, novidade na forma de exposição e, principalmente, repetição, o que exige um tempo razoável de duração da campanha eleitoral<sup>47</sup>.

Foi exatamente a questão do eleitorado menos sofisticado politicamente que atraiu o interesse de Kevin Arceneaux e o levou a conduzir uma pesquisa empírica abrangendo democracias da Europa ocidental. Os achados do autor são coerentes com o que se poderia esperar intuitivamente, uma vez que se demonstrou que ao longo da campanha há um efeito de transmissão de informação que inicia sua trajetória nas pessoas mais atentas aos temas políticos e paulatinamente chega aos menos interessados<sup>48</sup>.

Assim, uma campanha excessivamente curta teria o efeito negativo de alijar exatamente aquelas pessoas que menos informação têm sobre o cenário político, já que, “se os cidadãos têm apenas uma semana para recolher informação de campanha, eles saberão menos no dia da eleição em comparação a quem teve seis semanas”<sup>49</sup>.

---

47 “Puesto que siempre tenemos a nuestro alcance muchos más mensajes que los que podemos aceptar, la atención es selectiva. La cuestión es: ¿qué seleccionamos? ¿Cuáles son los factores que nos llevan a prestar nuestra atención a determinados estímulos y a ignorar otros? La atención depende de factores externos – los atributos del mensaje – y/o factores internos – los que pone el individuo receptor. Los estímulos externos son también conocidos como factores naturales de la atención, y los más característicos son: (1) la intensidad [...], (2) la prominencia [...], (3) la novedad y (4) la repetición. [...] Por último, la campaña tiene el difícil objetivo de captar la atención de quienes menos siguen la política de forma cotidiana, de los menos interesados y, en consecuencia, de quienes necesitarían invertir un mayor esfuerzo de atención y comprensión” (MARTÍN SALGADO, Lourdes. *Op. cit.*, p. 154-5).

48 “Political sophistication reflects the degree to which individuals consume political information, creating gaps in campaign reception across individuals. Zaller contends that in competitive national elections (as studied here), campaign effects should be strongest among the least sophisticated. Campaign messages abound in these elections, trickling down to even the least attentive. Because people with low levels of political sophistication hold small stores of political knowledge, they are more likely to accept the political messages they encounter. Consequently, they should be more likely to learn from campaigns than individuals with higher levels of political sophistication” (ARCENEUX, Kevin. “Do Campaigns Help Voters Learn? A Cross-National Analysis”. *British Journal of Political Science*, n. 36, dez. 2005, p. 162).

49 ARCENEUX, Kevin. *Do Campaigns Help Voters Learn? A Cross-National Analysis*, p. 164.

Um contraponto à tese acima delineada poderia advir do trabalho de Costas Panagopoulos, que avaliou os efeitos da duração das campanhas no nível de conhecimento que o eleitorado tem sobre os diferentes candidatos. Sua hipótese era que campanhas mais longas tenderiam a beneficiar o candidato desafiante, uma vez que o incumbente, em busca de reeleição, já partiria de um nível mais elevado de conhecimento.<sup>50</sup>

A conclusão a que se chega no artigo, mesmo tenuous, como o próprio autor admite, é que empiricamente se mensurou uma pequena influência do tempo de duração da campanha sobre a taxa de conhecimento dos candidatos.<sup>51</sup> Dizendo de outro modo, ambos os candidatos teriam se beneficiado igualmente da exposição que o tempo adicional de campanha traz.

O problema em extrapolar essas conclusões para o cenário brasileiro está na diferença de estrutura política existente aqui. O bipartidarismo em um sistema distrital puro, características do modelo norte-americano, foi o único avaliado pelo autor. No cenário por ele examinado, os candidatos desafiantes já tendem a ser conhecidos pelo eleitorado, uma vez que são tradicionalmente políticos com carreira local e, muitas vezes, ocupantes de outros cargos eletivos.

---

50 “One possibility is that longer campaigns would help challenger’s electoral fortunes, thereby curbing incumbency advantage and boosting competitiveness in elections” (PANAGOPOULOS, Costas. “Campaign Duration and Elections Outcomes”. *Politics and Governance*, v. 1, n. 1, 2013, p. 67).

51 “Overall, the preponderance of empirical evidence we report suggests campaign length may matter little for election outcomes once the effects of other, relevant factors are taken into account. That said, there are hints that campaign duration could exert the hypothesized effects, but additional research is necessary to demonstrate this connection more definitively. We acknowledge the substantive impact of campaign duration is likely quite small, at best, but it may not be wholly irrelevant to candidate performance. Even so, there is scant evidence that campaign duration is related to familiarity with the candidates, so the identification of a mechanism by which longer campaigns may help challengers, if it does turn out to be the case, remains elusive. One sobering conclusion readers may reach from the current study is that if a pattern of longer campaign periods emerges in American elections, precipitated by recent policy reforms or otherwise, there are unlikely to be significant electoral consequences. For observers who decry anemic competition in races like congressional contests, longer campaigns will likely not offer a glimmer of hope” (PANAGOPOULOS, Costas. *Op. cit.*, p. 72-3).

Assim, ao revés do que ocorre no Brasil, mesmo o desafiante tende a partir de um nível de conhecimento razoável, o que acaba por naturalmente aproximar os efeitos que a duração da campanha pode ter sobre ambos os candidatos.

Ademais, mesmo não se tendo mensurado a diferença relativa no acréscimo da taxa de conhecimento entre os dois candidatos que se digladiavam, em termos absolutos verificou-se que ambos se tornaram mais conhecidos no decorrer da campanha. Desse modo, não se pode dizer que a duração maior da campanha não teve efeitos, uma vez que se produziu, ao final, um eleitorado mais informado sobre as características dos dois candidatos. Apenas não se observou benefício para o desafiante, previsto na hipótese do autor.

Por fim, é necessário dar a devida atenção ao mais relevante artigo escrito sobre o tema, fruto da ampla pesquisa conduzida por Randolph Stevenson e Lynn Vavreck, que analisaram 113 eleições em 13 democracias entre 1960 e 1990.<sup>52</sup>

Os autores assumiram como hipótese as premissas de Andrew Gelman e Gary King, segundo os quais as campanhas apenas conseguem transmitir informação ao eleitorado, especialmente sobre as políticas públicas defendidas pelos candidatos e suas posições no campo econômico, quando dois requisitos são observados simultaneamente: um mínimo de igualdade nas condições de disputa, de modo a impedir que um candidato possa veicular informações enviesadas sem contraposição; e penetração suficiente da propaganda no eleitorado.<sup>53</sup>

Para testar a hipótese de que campanhas mais longas auxiliam o eleitorado a bem conhecer programas de governo e posições sobre temas econômicos dos candidatos, enquanto as mais curtas impedem ou atrapalham esse processo, os autores dividiram os modelos tendo por base a marca das seis semanas.<sup>54</sup>

---

52 STEVENSON, Randolph; VAVRECK, Lynn. "Does Campaign Length Matter? Testing for Cross-National Effects". *British Journal of Political Science*, v. 30, I. 2, abr. 2000, p. 217-35.

53 GELMAN, Andrew; KING, Gary. "Why are american presidential election campaign polls so variable when votes are so predictable?" *British Journal of Political Science*, n. 23, 1993, p. 409-51.

54 STEVENSON, Randolph; VAVRECK, Lynn. *Op. cit.*, p. 229-30.

Importa destacar que, no Brasil, conquanto formalmente se tenha fixado o período de 45 dias para as campanhas, sua real duração naquilo que concerne à metodologia assumida acima é de apenas 35 dias. Isso porque este é o tempo durante o qual as mensagens têm a penetração necessária, via horário eleitoral gratuito, especialmente quando se reconhece ter havido praticamente a proibição da propaganda visual nas ruas. Assim, em relação ao modelo testado pelos autores, o Brasil estaria na faixa dos países com campanhas de cinco semanas.

As conclusões da pesquisa são bastante claras, “o balanço das evidências parece confirmar a ideia de que os eleitores aprendem sobre o real estado da economia” ao longo do tempo, o que comprova “que as campanhas podem ajudar a produzir um eleitorado mais ilustrado ou informado, contribuindo para o bem comum”. Esse aprendizado, contudo, não é observado quando as campanhas têm duração abaixo do limite das seis semanas de efetiva propaganda com penetração no eleitorado, uma vez que se concluiu que “os eleitores vão aprender sobre as variáveis politicamente relevantes se lhes forem dados informação e tempo suficientes”.<sup>55</sup>

Por essa razão é que finalizam recomendando “cautela aos reformadores que defendem a redução das campanhas”, já que “tempo é informação – e a duração das campanhas ajudou o eleitorado a fazer uso de relevante informação eleitoral”. Finalmente, “campanhas mais curtas podem gerar eleitores ‘felizes’, na medida em que não veem seus líderes se atacando por tanto tempo”, mas ao mesmo tempo “produzem eleitores menos ‘ilustrados’, que não sabem o suficiente sobre os candidatos nem sobre as questões postas à sua frente”.<sup>56</sup>

Conforme visto neste tópico, a regulação das campanhas, no que diz respeito à sua duração, lida diretamente com a variável da quantidade de informação posta à disposição do eleitorado. Parece interessante, nessa linha de raciocínio, avaliar quais opções regulatórias estão postas sobre a mesa, de modo a perquirir em que medida elas podem trazer consequências para o alcance das finalidades precípuas das campanhas eleitorais.

---

55 STEVENSON, Randolph; VAVRECK, Lynn. *Op. cit.*, p. 234.

56 STEVENSON, Randolph; VAVRECK, Lynn. *Op. cit.*, p. 234.

## 5. A PROPAGANDA ELEITORAL COMO BARREIRA À ENTRADA: O CENÁRIO DA CAMPANHA PERMANENTE (“MODELO CERVEJA” DE REGULAÇÃO) E A CAMPANHA INEFICAZ (“MODELO CIGARRO” DE REGULAÇÃO)

Recapitulando os pontos já tratados, viu-se inicialmente ter havido alteração no tratamento legislativo das campanhas eleitorais no Brasil, alterando-se sobremaneira o seu tempo de duração e reduzindo-se os meios à disposição dos candidatos para a divulgação de sua propaganda.

Em seguida, postulou-se que as campanhas têm a finalidade dupla de levar informação ao eleitorado e de permitir aos candidatos que ativem os cidadãos que lhes são politicamente próximos e ao menos tenham oportunidade de converter aqueles mais distantes ideologicamente.

No terceiro tópico, apontou-se a necessidade de que a regulação das campanhas atente para os prejuízos que pode haver, eventualmente, se forem mitigadas aquelas finalidades identificadas ou até mesmo se se impedir que elas sejam atingidas.

Em seguida, no que toca especificamente ao tempo de duração das campanhas, viu-se que as poucas pesquisas levantadas demonstraram haver uma íntima correlação entre tempo e informação. Dito de outro modo, o eleitorado consegue adquirir mais informação relevante e refutar dados enviesados ou truncados, quanto mais tempo lhe for dado para esse exercício.

O que se sugere no presente item é compreender os possíveis prejuízos decorrentes dos dois modelos dicotômicos que podem ser imaginados para a regulação – a campanha permanente e a ineficaz –, por meio da aproximação ao tema do conceito econômico de barreira à entrada. Se o bem público que se busca é a manutenção da contestabilidade das eleições, ou seja, da possibilidade de que novos entrantes se façam competitivos, então parece possível a aproximação proposta, conquanto não se postule tratar a política como um mercado econômico em todos os seus aspectos.

O conceito de barreira à entrada deriva dos trabalhos de Joe Bain e Paolo Sylos-Labini, ainda nos anos 1950, que assumiram a estrutura dos mercados como fator essencial para averiguar sua competitividade. A existência de potenciais competidores fora do mercado serviria como impeditivo para a prática de preços monopolísticos, ainda que houvesse excessiva concentração. Esse cenário seria diverso se, por qualquer motivo, certas barreiras impedissem ou dificultassem a vinda desses potenciais competi-

dores, permitindo-se, com isso, a extração de lucro monopolístico por quem já se encontra no mercado.<sup>57</sup>

Exemplo clássico de barreira à entrada de cunho estrutural é a necessidade do uso de redes para o oferecimento de um produto ou serviço em um mercado. Imagine-se a oferta do serviço de transporte rodoviário entre duas cidades, São Paulo e Belo Horizonte. Se uma empresa adquire a concessão da única estrada que liga as duas metrópoles, a Rodovia Fernão Dias, é de esperar que não precise temer a concorrência por um longo período de tempo.

Isso porque, para que pudesse haver competição, seria necessário que outra empresa construísse mais uma estrada, paralela àquela já existente, sem que pudesse cobrar dos usuários até que ela estivesse pronta e disponível para uso. Os custos envolvidos nessa operação seriam naturalmente proibitivos, garantindo-se, com isso, o monopólio no mercado daquela empresa que detém a concessão. Exatamente por essa razão, diga-se, é que se justifica o controle regulatório do preço praticado nos pedágios, evitando-se a extração de lucro monopolístico e o abuso do poder econômico.

Mas não são apenas características estruturais, ínsitas a certo mercado relevante, que podem constituir barreiras à entrada. Há tempos os economistas debatem a possibilidade de a propaganda comercial assumir esse papel. Uma das hipóteses seria a publicidade criar um vínculo do consumidor com determinada marca, dificultando o ingresso de concorrentes<sup>58</sup>. Assim, “as firmas já estabelecidas poderiam cobrar preços mais altos e obter lucros significativos, sem receio de novos entrantes”<sup>59</sup>.

---

57 FAGUNDES, Jorge; PONDÉ, João Luiz. “Barreiras à Entrada e Defesa da Concorrência: Notas Introdutórias”. Texto para Discussão n. 1, Cadernos de Estudo, Universidade Cândido Mendes, 1998, p. 1-5.

58 “*In addition, advertising by established firms may give rise to a barrier to entry, which is naturally more severe when there are economies of scale in production and/or advertising. The persuasive approach therefore suggests that advertising can have important anti-competitive effects, as it has no “real” value to consumers, but rather induces artificial product differentiation and results in concentrated markets characterized by high prices and profits*” (BAGWELL, Kyle. “The Economic Analysis of Advertising”. Discussion Paper Series, n. 0506-1, Department of Economics, Columbia University, ago. 2005, p. 3).

59 BAGWELL, Kyle. *Op. cit.*, p. 9.

Não é propriamente nesse sentido que se lança a questão no presente artigo. O que se sugere parece mais próximo das colocações de Comanor e Wilson, quando afirmam que entrantes com baixo orçamento têm uma desvantagem relativa perante as grandes firmas já estabelecidas, em decorrência das altas despesas de publicidade que estas mantêm.<sup>60</sup> Assim, a “propaganda do incumbente elevaria os custos de propaganda dos entrantes e exacerbaria as barreiras à entrada”.<sup>61</sup> No mesmo sentido está a preocupação exposta por Carl Shapiro, ainda que suas conclusões, por outras razões de ordem econômica, afastem a necessidade de intervenção dos órgãos anti-truste por esse motivo.<sup>62</sup>

Esse é o modelo que predomina no mercado de cervejas no Brasil, para adotar um exemplo de fácil compreensão. A Ambev, indústria líder no setor, detém praticamente 70% de participação no mercado.<sup>63</sup> Ainda assim, em 2014, foi a quinta maior anunciante se considerados todos os setores da economia, dispendendo quase 1,7 bilhão de reais.<sup>64</sup>

Ante a ausência de fortes competidores, um gasto dessa ordem poderia à primeira vista parecer irracional sob a ótica econômica. Afinal, não se pode imaginar que cada real investido em publicidade esteja representando um ganho marginal positivo. Contudo, a questão se torna mais clara quando se

---

60 COMANOR, William; WILSON, Thomas. *Advertising and Market Power*. Cambridge, Harvard University, 1974, p. 48-9.

61 BAGWELL, Kyle. *Op. cit.*, p. 115.

62 “When advertising discourages entry, it can have a socially undesirable impact even if it is not deceptive or unfair. This is so for at least three reasons. First, if heavy advertising expenditures promote market power they will lead to allocative inefficiencies known to arise due to such power, namely high prices and restricted output. Second, such monopoly power may tend to increase inequity by diverting resources from consumers towards monopoly profits. Finally, the resources spent on the advertising itself will be to some extent wasted from a public interest viewpoint” (SHAPIRO, Carl. “Advertising as a barrier to entry?” Working Paper n. 74, Federal Trade Commission, jul. 1982, p. 2-3).

63 Os dados são de 2012. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/reuters/2012/10/31/ambev-deve-fechar-ano-com-ate-69-do-mercado-de-cerveja-no-pais.jhtm>>. Acessado em: 10 jan. 2016.

64 Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/midia-e-marketing/noticia/2015/03/gastos-com-publicidade-no-brasil-crescem-8-em-2014-para-r-121-bi.html>>. Acessado em: 10 jan. 2016.

pensa que, ao agir dessa forma, a Ambev cria uma barreira artificial à entrada de potenciais concorrentes.

Assim, caso um investidor tenha interesse em disputar participação nesse mercado, não basta que disponha de recursos suficientes para construir uma planta industrial, adquirir insumos de qualidade e desenvolver boas receitas para seus produtos, bem como para viabilizar a distribuição de sua cerveja. Seria ainda necessário que pudesse investir de imediato e repetidamente, ano a ano, enormes quantidades de dinheiro em publicidade, para ao menos se aproximar em condição de exposição dos consumidores da Ambev.

Naturalmente, tal exigência reduz substancialmente o número de possíveis competidores, mantendo a empresa líder em sua posição de dominação no mercado. Como se vê, não há nada de irracional nesse comportamento, quando a questão é analisada sob a chave proposta.

Esse cenário pode ser transposto para o modelo de regulação adotado nos Estados Unidos para a propaganda eleitoral, onde não há data estipulada para o início das campanhas. Fala-se na doutrina em “campanha permanente”, uma vez que, desde o dia seguinte ao da posse, o novo mandatário e seus adversários já estão mobilizando esforços, buscando recursos financeiros e comunicando suas pretensões ao eleitorado.<sup>65</sup> Segundo María José Canel, o governo, “uma vez que tenha conseguido chegar ao poder, necessita, para nele se manter, utilizar as mesmas técnicas de cálculo estratégico e de criação de imagem que utilizou durante a disputa eleitoral”.<sup>66</sup>

As críticas vêm se acumulando nos últimos anos, na mesma medida em que se antecipam cada vez mais os primeiros atos de campanha eleitoral. No atual ciclo eleitoral norte-americano, é sintomático que a candidata pelo Partido Democrata, Hillary Clinton, tenha arrecadado mais de 47 milhões de dólares até junho de 2015, um ano e quatro meses antes das eleições de

---

65 “*These days, if political machines don’t begin spooling up for the next election immediately after one ends, ‘they get in real trouble,’ said Lindsay Mark Lewis, who served as the Democratic National Committee’s finance director from 2005 to 2006*”. Disponível em: <[http://www.slate.com/articles/news\\_and\\_politics/politics/2015/02/permanent\\_campaign\\_the\\_hunt\\_for\\_cash\\_is\\_desperate\\_constant\\_and\\_uncouth.html](http://www.slate.com/articles/news_and_politics/politics/2015/02/permanent_campaign_the_hunt_for_cash_is_desperate_constant_and_uncouth.html)>. Acessado em: 10 jan. 2016.

66 CANEL, María José. *Comunicación política: Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*. Madrid, Tecnos, 1999, p. 102.

outubro de 2016.<sup>67</sup> Cria-se, assim, uma espiral de gastos com propaganda eleitoral que acaba capturando os próprios candidatos, mesmo que tenham pouco a ganhar com tamanho dispêndio a meses ou mais do pleito.<sup>68</sup>

Além do efeito de afastar da disputa aqueles possíveis candidatos que não conseguem mobilizar tantos recursos, a persistência da campanha por período tão longo acarreta desinteresse do eleitorado, que se distancia do embate no dia a dia e dele se aproxima apenas em momentos específicos, como nas semanas que antecedem as principais primárias e, muito posteriormente, nas semanas anteriores à eleição.<sup>69</sup> Ademais, pode deixar o próprio partido ou candidato sem novas mensagens a transmitir, exaurindo-se o interesse da imprensa em dar cobertura à disputa, como se diz ter ocorrido na Espanha nas eleições de 2000.<sup>70</sup>

---

67 Disponível em: <<http://docquery.fec.gov/pres/2015/Q2/C00575795.html>>. Acessado em: 27 jan. 2016.

68 “Both presidential campaigns are likely to be well-funded and well-run, leading to a situation where neither major-party candidate can gain a political advantage by campaigning. But a candidate could not abandon campaigning because doing so would allow the other campaign to gain an advantage with voters [...] Depending upon how one diagnoses the problems, if any, of American political campaigns, it is possible to imagine a whole series of laws that might be passed to regulate campaigns, some of which have been adopted in other democracies. For example, laws might seek to shorten the campaign period” (LOWENSTEIN, Daniel Hays; HASEN, Richard; TOKAJI, Daniel. *Election Law: Cases and Materials*. 4.ed. Durham, Carolina Academic Press, 2008, p. 550-3).

69 “The first hypothesis was voters will only engage during certain points or events in the campaign. As discussed in the previous chapter, both Pew data and my original survey data illustrate that most attention paid during the campaign is done during the weeks leading up to the presidential election in November. While the public does pay attention during the primaries, it is evident that many people do not show any interest in the campaign until after the party nominees are announced. The months before and after the primaries were shown to receive little attention by the public, yet presidential campaigns were in full swing” (HODGKINS, Shelby. “How Long is too Long? How the Length of Presidential Campaigns in the United States Negatively Affects Voter Engagement”, 2012.

70 *¿Deben desgranarse ofertas del programa electoral durante la precampaña o no? Si se hace, hay más facilidades para marcar la agenda pública y atraer la atención de los medios y del electorado durante esos meses. Pero también se corre el riesgo de quedarse sin nada nuevo que ofrecer durante las semanas previas a la cita electoral, y, por tanto, tener más dificultades para lograr una presencia importante en los medios de comunicación y transmitir a los electores propuestas atrayentes durante la campaña propiamente dicha. Algo parecido*

Mas não apenas o gasto exagerado com publicidade constitui uma barreira à entrada de novos concorrentes. Também a sua restrição tem o condão de dificultar o ingresso de competidores, especialmente se já existirem naquele mercado firmas com marcas consolidadas e reconhecidas. Traz-se como exemplo o mercado de cigarros, sujeito a severas limitações no campo do marketing.

Desde 1964, quando as autoridades norte-americanas apontaram pela primeira vez a correlação entre o uso do tabaco e o desenvolvimento de algumas doenças, entre as quais o câncer de pulmão, paulatinamente foram sendo erigidas barreiras regulatórias à veiculação de publicidade do cigarro.<sup>71</sup> O tema é objeto de constante atenção por parte da Organização Mundial da Saúde (OMS), que fez um apelo público em prol do banimento da propaganda em 2013.<sup>72</sup>

---

*a esto le ocurrió al PSOE en la campaña de 2000. Ocupó el otoño de 1999 en desgranar sus propuestas y se quedó sin 'material' para tener presencia en los medios una vez comenzó la campaña propiamente dicha*” (MARTÍNEZ, Antonia; MÉNDEZ, Mónica. “Los partidos: agentes eficaces”. In: CRESPO, Ismael (Dir.). *Las campañas electorales y sus efectos en la decisión del voto*. Valencia, Tirant Lo Blanch, 2004, p. 28).

- 71 “Possibly the single most important event in the history of tobacco control occurred in 1964 when the United States Surgeon General warned of the potential causal relationship between cigarette smoking and smoking related diseases, particularly lung cancer (United States Department of Health and Welfare, 1964, in Laugesen and Meads, 1991). This encouraged a wave of regulation and legislation in the developed world as governments began to restrict the advertising and promotion of cigarettes, place warnings of the dangers of smoking on packaging and increase prices using taxation (Laugesen and Meads, 1991)” (BLECHER, Evan. “The impact of tobacco advertising ban on consumption in developing countries”. *Policy Paper n. 13*, University of Cape Town, jul. 2008, p. 1).
- 72 “On World No Tobacco Day, 31 May, WHO is calling for countries to ban all forms of tobacco advertising, promotion and sponsorship to help reduce the number of tobacco users. Tobacco use kills nearly 6 million people every year. Bans on advertising, promotion and sponsorship are one of the most effective ways to reduce tobacco consumption, with countries that have already introduced bans showing an average of 7% reduction in tobacco consumption. Research shows about one third of youth experimentation with tobacco occurs as a result of exposure to tobacco advertising, promotion and sponsorship. World-wide, 78% of young people aged 13-15 years report regular exposure to some form of tobacco advertising, promotion and sponsorship”. Disponível em: < [http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2013/who\\_ban\\_tobacco/en/](http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2013/who_ban_tobacco/en/)>. Acessado em: 27 jan. 2016.

Não se descarta dos efeitos positivos da estratégia adotada, especialmente no que se refere a evitar que novos potenciais consumidores, em geral adolescentes, que seriam mais suscetíveis aos apelos mercadológicos, deem início ao consumo do tabaco. Pesquisas realizadas até mesmo no Brasil apontam forte probabilidade de a limitação da publicidade trazer tal sorte de consequências.<sup>73</sup>

Contudo, há que analisar o tema sob outro aspecto, ao menos naquilo que interessa ao presente artigo. Parece difícil negar que a proibição da disseminação de propaganda comercial de produtos de tabaco tem como indesejável consequência a provável proteção das fatias de mercado detidas pelas marcas tradicionais.

Tais empresas, calha lembrar, construíram a força de suas marcas e a identificação perante o mercado consumidor em um momento no qual a publicidade comercial não apenas era permitida como onipresente. Eventos esportivos e musicais, comerciais esteticamente irrepreensíveis na televisão, *outdoors* e toda gama de ferramentas foram colocados à disposição, por décadas, do esforço de consolidação das marcas que hoje são vistas como tradicionais.

Quando entra em vigor um arcabouço regulatório que restringe a todos de forma equivalente em relação à realização da propaganda, afeta-se com muito mais intensidade os competidores potenciais, que se veem impossibilitados de dar a conhecer suas marcas ao mercado consumidor. A estratégia se justifica, fora de qualquer dúvida, quanto ao tabaco, na medida em que se tem uma visão de longo prazo: asfixiando-se a entrada de novos consumidores, o mercado tende a definhar com o passar das décadas.

Ao transpor a mesma lógica para o âmbito da propaganda eleitoral, contudo, o resultado é diverso. O “mercado”, aqui, não se altera em função da quantidade de propaganda. Ou seja, pouco importa se há mais ou menos publicidade, o mesmo número de pessoas continuará votando. Assim, não se tem o ganho de longo prazo a contrabalançar o benefício dado a quem se fizera conhecido sob o outro regime regulatório. Esse é exatamente o problema do “modelo cigarro”, quando adotado na publicidade eleitoral.

---

73 GALDURÓZ, José Carlos et al. “Decrease in tobacco use among Brazilian students: A possible consequence of the ban on cigarette advertising?”. *Addictive Behaviors*, n. 32, 2007, p. 1.309-13.

Os candidatos não surgem juntos, todos no mesmo momento e com o mesmo nível de conhecimento. Ao contrário, aqueles que já ocupam algum cargo, chamados incumbentes, puderam se valer de campanhas mais longas, com maior captação de financiamento e dispendo da possibilidade de fazer propaganda por meios muito mais eficazes. Esse direito não é dado aos entrantes, que iniciam a tentativa de ingressar no jogo político com as mãos atadas. Ademais, os incumbentes obtêm, no intervalo entre as campanhas, maior atenção da imprensa, bem como dispõem da possibilidade de propagandear indiretamente, por meio da publicidade institucional, os seus feitos.

Desse modo, quando entra em vigor o modelo agora adotado, a diferença no nível de conhecimento entre os incumbentes e os entrantes tende a se manter estável, impedindo ou ao menos dificultando a desejada oxigenação na disputa política.

Como se procurou explicar, os dois regimes extremos de regulação – a plena liberdade e a restrição exacerbada – trazem consequências negativas para as campanhas eleitorais, reduzindo a contestabilidade da democracia.

## 6. O MODELO ADOTADO COM A LEI N. 13.165 EM COMPARAÇÃO COM AS DEMOCRACIAS DA AMÉRICA-LATINA

A Lei n. 13.165/2015, conforme já mencionado, provocou uma redução drástica no tempo de duração das campanhas e nos meios à disposição dos candidatos para que se fizessem vistos pelos eleitores.

Na vigência da redação original da Lei n. 9.504/97, a propaganda eleitoral tinha início em 6 de julho do ano eleitoral, persistindo até as vésperas do pleito, a depender do tipo de publicidade. Assim, como as eleições ocorrem no primeiro domingo de outubro,<sup>74</sup> é possível dizer que a duração média das campanhas era de aproximadamente noventa dias. Agora, com a deflagração do processo eleitoral apenas em 15 de agosto, tem-se efetiva-

---

74 Lei n. 9.504/97: “Art. 1º As eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador dar-se-ão, em todo o País, no primeiro domingo de outubro do ano respectivo”.

mente uma redução à metade do tempo disponibilizado aos candidatos e partidos, aproximadamente 45 dias.

A redução do tempo geral de publicidade se fez acompanhar da diminuição do número de dias de veiculação de publicidade eleitoral em televisão e rádio, de 45 para 35 dias. Conquanto menor a restrição, proporcionalmente seus efeitos não parecem ser menos severos.

Essa nova realidade se soma a uma limitação importante nas possibilidades de veiculação de publicidade, especialmente aquelas de menor custo, como cartazes e faixas. Como também destacado no início do artigo, proibiu-se o uso de cavaletes, placas e bonecos em locais públicos; bem assim reduziu-se o tamanho permitido para a propaganda em imóveis particulares, autorizando-se apenas uma publicidade de mero 0,5 m<sup>2</sup>.

Ante a dificuldade de aferir, em abstrato, se o legislador caminhou demasiadamente rumo a um “modelo cigarro” de regulação, faz-se necessário comparar a atual norma brasileira com aquelas adotadas por democracias semelhantes.

Recomenda-se que a comparação se dê com países que adotam o presidencialismo. A essa conclusão se chega em razão de um amplo levantamento feito por Will Jennings e Christopher Wlezien com 23 mil pesquisas de opinião realizadas em 41 países, ao longo de 245 disputas eleitorais desde 1942. Os autores puderam concluir que, em países que adotam o parlamentarismo, as preferências dos eleitores se solidificam muito tempo antes do que sob o presidencialismo.

A preponderância dos partidos políticos no parlamentarismo e do caráter pessoal do candidato no presidencialismo explicaria essa discrepância. Assim, se diversos são os momentos relevantes para a formação do voto do eleitor em cada sistema, não parece adequado compará-los quando se tem por objeto de análise exatamente o critério temporal das campanhas.<sup>75</sup>

---

75 “*Preferences come into focus later in presidential elections than in parliamentary ones. A year out from Election Day, parliamentary elections are more predictable from the polls than are the outcome of presidential races. This presumably reflects the greater uncertainties involved in the assessment of presidential candidates, most fundamentally the fact that the identities of candidates often are not confirmed until the final months of the electoral cycle. In parliamentary systems, by contrast, parties seem to matter more. This is important because dispositions towards parties, while not fixed, are more durable than those toward candidates. That preferences are in place much later in presidential systems comes as little*

Desse modo, pondera-se correto entabular a comparação proposta com os demais países da América Latina tanto por se tratar de países que adotam o presidencialismo como em razão da proximidade cultural e institucional. Emprestando os dados compilados por Jean David, pesquisador do *Observatorio Político Dominicano*, traz-se a seguinte tabela:<sup>76,77</sup>

PAÍS	DURAÇÃO DA CAMPANHA
Argentina	35 dias
Bolívia	90 dias
Brasil	45 dias
Chile	30 dias
Colômbia	90 dias
Costa Rica	120 dias
Equador	45 dias
El Salvador	120 dias
Honduras	90 dias
México	90 dias
Nicarágua	75 dias

(continua)

---

*surprise. That there is no difference between legislative elections in presidential and parliamentary systems may surprise, however. This seems to confirm the importance of uncertainties involved in voters' assessments of candidates and the relative stability of party preferences*" (JENNINGS, Will; WLEZIEN, Christopher. *The Timeline of Elections Campaigns: A Comparative Perspective Annual Meeting of the Elections, Public Opinion and Parties subgroup of the Political Studies Association (Apresentação)*, Lancaster, 13-15 set. 2013, p. 19).

- 76 DAVID, Jean. "Limitación temporal de las campañas electorales en República Dominicana y América Latina". Disponível em: <<http://www.opd.org.do/index.php/analisis-partidos-politicos/1641-limitacion-temporal-de-las-campanas-electorales-en-republica-dominica-y-america-latina>>. Acessado em: 10 jan. 2016.
- 77 Os valores são aproximados, uma vez que há legislações que fixam em meses, não dias, enquanto outras têm uma data variável para a realização do pleito, como ocorre no Brasil. Venezuela e Guatemala foram deixadas de fora da lista em razão de ser variável o tempo de propaganda, dependente de fixação a cada pleito pelo órgão próprio.

PAÍS	DURAÇÃO DA CAMPANHA
Panamá	Sem limite
Paraguai	30 dias
Peru	Sem limite
República Dominicana	Sem limite
Uruguai	30 dias

Importa destacar, ainda, que o Brasil detém a maior população entre todos os países comparados, bem como a mais vasta área geográfica, tudo a recomendar um período mais extenso para que as informações possam chegar ao eleitorado de forma mais segura.

Tendo em vista ao menos o padrão populacional, cumpre verificar como são limitadas temporalmente as campanhas nos Estados do México, país cujo federalismo autoriza a estipulação em âmbito estadual desse controle formal no pleito para governador. María de Lourdes e Ramírez Flores empreenderam compilação detalhada do tema e chegaram a uma média de duração das campanhas nos Estados mexicanos da ordem de 70 dias. Lá, contudo, existe a figura legal da pré-campanha, com parcial possibilidade de veiculação de propaganda eleitoral, cuja duração média seria de aproximadamente 30 dias.<sup>78</sup>

Não se trata, por óbvio, de propor uma média aritmética dos períodos previstos em cada legislação. Mas é possível perceber que o Brasil se aproxima dos países com os menores prazos para a realização de propaganda eleitoral (Argentina, Chile, Uruguai e Paraguai), distanciando-se da maioria do continente, cujo período eleitoral tende a ser de 90 dias (Bolívia, Colômbia, Honduras e México), 120 dias (Costa Rica e El Salvador) ou até mesmo adotam um regime que não fixa uma data inicial (Panamá, Peru e República Dominicana).

78 LOURDES, María de; FLORES, Ramírez. “Duración de las campañas electorales para gobernador”. Disponível em: <[https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwje4Ins4sfKAhVPzmMKHbVZAs-4QFggnMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.frph.org.mx%2Fbiencomun%2Fbc199%-2FML\\_Ramirez.pdf&usq=AFQjCNFrU098TQdLtVNufU7-2vr89ky8Q&sig2=pTO4A1V0FmkJo1WJVhrvg](https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwje4Ins4sfKAhVPzmMKHbVZAs-4QFggnMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.frph.org.mx%2Fbiencomun%2Fbc199%-2FML_Ramirez.pdf&usq=AFQjCNFrU098TQdLtVNufU7-2vr89ky8Q&sig2=pTO4A1V0FmkJo1WJVhrvg)>. Acessado em: 10 jan. 2016.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conquanto não se possa afirmar que haja um número de dias a ser considerado ideal para o período eleitoral, parece fora de dúvida que o Brasil caminhou rumo a um modelo restritivo exacerbado.

O patamar de 90 dias, antes adotado, colocava o Brasil igualmente distante dos extremos, aqui chamados de “modelo cerveja” e “modelo cigarro”. Não se vislumbrava o risco das campanhas permanentes, criticadas com razão nos Estados Unidos e vistas como a raiz de um acréscimo desmedido e imprevisível de custos. Ao mesmo tempo, garantia-se ao menos a possibilidade de que novos atores políticos surgissem e expusessem seu nome, número e propostas.<sup>79</sup>

No cenário que agora se desenha, restringe-se a possibilidade de renovação da política, uma vez que os incumbentes, que já desfrutam de natural exposição e reconhecimento por parte do eleitorado, adquirem uma vantagem competitiva que os torna praticamente imbatíveis.

Ademais, os poucos candidatos estranhos ao *establishment* que podem adentrar o jogo político tendem a vir de um *background* que lhes tenha permitido alcançar altas taxas de conhecimento pelo eleitorado de modo alheio à atividade política. São pessoas com histórico de trabalho em emisoras de rádio ou televisão, ministros religiosos e celebridades de toda sorte.

Àqueles que buscam construir carreira política a partir das bases partidárias, restam escassas possibilidades de sucesso. Alia-se à restrição temporal a limitação nos meios de propaganda, em especial aqueles que estariam à disposição de candidatos com menos recursos econômicos. Reforça-se, dessa forma, o poder das cúpulas partidárias, que detêm o monopólio

---

79 O Brasil mantinha, ao menos até 2014, notável taxa de renovação, índice em geral captado com vistas à eleição ao Poder Legislativo. Nas eleições para a Câmara dos Deputados em 2014, 38,6% dos eleitos jamais ocuparam um mandato na Casa. No caso das Assembleias Legislativas, a taxa de renovação foi ainda maior, atingindo a média de 43%, com 459 novos deputados estaduais, entre 1.057 eleitos. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/10/1528106-camara-tera-em-2015-o-maior-numero-de-novos-deputados-desde-1998.shtml>>. Acessado em: 10 jan. 2016. E disponível em: <<http://www.estadao.com.br/infograficos/a-renovacao-politica-nas-assembleias-legislativas,politica,356469>>. Acessado em: 10 jan. 2016.

da escolha sobre quem terá direito à exposição no horário eleitoral gratuito, praticamente o único espaço que resta para a propaganda eleitoral.

A troca que se propôs, por outro lado, mostra-se uma promessa vazia, ao menos no que toca à credibilidade científica dos argumentos que a embasam. Afirmou-se desde o início da tramitação da Lei n. 13.165/2015 que o propósito almejado era a redução dos custos de campanha. Nenhum estudo foi produzido ou citado, contudo, para dar suporte a essa assertiva.<sup>80</sup>

Partiu-se, assim, de uma mera constatação intuitiva, em razão da qual se alterou profundamente o calendário eleitoral brasileiro. Aparentemente, olvidou-se que na mesma Lei n. 13.165/2015 já haviam sido criados limites estritos para a arrecadação e as despesas globais de todos os cargos em disputa,<sup>81</sup> o que fornecia meios para obter de modo direto a redução dos custos.

---

80 Os próprios autores da reforma no Congresso Nacional admitem a ausência de dados empíricos seguros, como dá conta entrevista com o senador Romero Jucá, relator do tema no Senado Federal: “Jucá não sabe em quanto as mudanças devem reduzir os custos de campanha. ‘É difícil de fazer cálculo porque, na verdade, em cada campanha política, os valores são fixados pelos candidatos e pelos partidos. O que nós estamos fazendo, na verdade, é diminuir o escopo da utilização de diversos dispositivos de propaganda eleitoral’; justificou. Para o relator, as reduções com itens da campanha eleitoral como placas, cavaletes, pintura de muro, além do tempo de propaganda no rádio e na televisão e da própria campanha, devem diminuir os gastos de forma considerável”. Disponível em: <<http://fatoonline.com.br/conteudo/5840/para-reduzir-custos-tempo-de-campanha-eleitoral-deve-diminuir-em-2016>>. Acessado em: 10 jan. 2016.

81 Lei n. 13.165/2015: “Art. 5º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito será definido com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação desta Lei, observado o seguinte: I – para o primeiro turno das eleições, o limite será de: a) 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno; b) 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos; II – para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso I. Parágrafo único. Nos Municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para Prefeito e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para Vereador, ou o estabelecido no *caput* se for maior. Art. 6º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador será de 70% (setenta por cento) do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na eleição imediatamente anterior à publicação desta Lei.

A essas considerações há que somar outra, decorrente da análise em conjunto de mudança trazida também na Lei n. 13.165/2015 no que diz respeito à propaganda eleitoral antecipada.<sup>82</sup> A rígida regulamentação então vigente, que proibia a exposição da pretensão eleitoral do pré-candidato, deu lugar a um regime bastante flexível, no qual somente se sanciona o explícito pedido de votos fora do período eleitoral.

Se aparentemente o novo modelo abre espaço para que todos exponham sua plataforma antecipadamente, uma reflexão mais detida demonstra não ser esse o caso. Fora do período eleitoral e sem possibilidade de arrecadar recursos para o custeio dessa publicidade, apenas aqueles que já detêm acesso à mídia é que encontram espaço para veicular suas mensagens. Os mesmos beneficiários das restrições temporais – incumbentes e pessoas midiaticamente expostas – é que logram auferir vantagem com a flexibilização da regra da propaganda antecipada.

Desse modo, longe de representar uma democratização no acesso pelos candidatos ao eleitorado, o conjunto de novas regras aqui debatidas caminha no sentido oposto, concentrando as chances naqueles que já detêm esse acesso e reduzindo as possibilidades de renovação do cenário político brasileiro.

Naturalmente, não se pode afirmar peremptoriamente que esses efeitos serão percebidos de imediato, mormente porque a renovação ou a manutenção dos mandatários depende de outros fatores que atuam conjuntamente. Nesse sentido, uma pesquisa realizada pelo Instituto Ibope em dezembro de 2015 e comentada pela CEO da instituição, Márcia Cavallari Nunes, aponta uma tendência de votação em candidatos de oposição em 2016, muito em decorrência do descrédito da classe política que cresce na mesma medida em que surgem novas notícias relacionadas à apuração de

---

82 Lei n. 9.504/97 com redação dada pela Lei n. 13.165/2015: “Art. 36-A. Não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos e os seguintes atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet: [...] § 2º Nas hipóteses dos incisos I a VI do *caput*, são permitidos o pedido de apoio político e a divulgação da pré-candidatura, das ações políticas desenvolvidas e das que se pretende desenvolver”.

atos de corrupção, especialmente no âmbito das operações Lava-Jato e Zelotes.<sup>83</sup>

De todo modo, a ser mantidas as regras e com a estabilização do quadro político, as perspectivas traçadas com base na conclusão deste artigo são negativas. Estreita-se o espaço de entrada de novos candidatos na seara política, beneficiam-se incumbentes e candidatos sem histórico vinculado à atividade política e restringe-se, por fim, o acesso do eleitor à informação, sua mais valiosa ferramenta para realizar escolhas de qualidade nas eleições.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARCENEUX, Kevin. “Cognitive Biases and the Strength of Political Arguments”. *American Journal of Political Science*, v. 56, n. 2, abr. 2012, p. 271-85.
- \_\_\_\_\_. “Do Campaigns Help Voters Learn? A Cross-National Analysis”. *British Journal of Political Science*, n. 36, dez. 2005, p. 159-73.
- BAGWELL, Kyle. “The Economic Analysis of Advertising”. *Discussion Paper Series*, n. 0506-1, Department of Economics, Columbia University, ago. 2005.
- BALMAS, Meital; SHEAFER, Tamir. “Candidate Image in Election Campaigns: Attribute Agenda Setting, Affective Priming, and Voting Intentions”. *International Journal of Public Opinion Research*, v. 22, n. 2, maio 2010, p. 204-29.

83 “Além disso, o eleitor está sob o impacto das operações da Polícia Federal, que a cada semana acrescenta novos nomes à lista de envolvidos. Tudo isso sem contar com a crise financeira pela qual passa o país, com inflação alta, desemprego crescendo e sem perspectiva de melhora a curto prazo, segundo as projeções econômicas. [...] O saldo do conjunto dos prefeitos é negativo em 12 pontos percentuais (40% dizem que a administração do prefeito de sua cidade é ruim/péssima, 30% a consideram regular e 28% a avaliam como boa/ótima). Por outro lado, os candidatos menos conhecidos terão mais dificuldades para se apresentar e conquistar o eleitor, em decorrência da curta campanha. Mas não é possível afirmar que os mais conhecidos sairão vencedores, pois há um grande desejo de mudança na forma de se fazer política do país. Pesquisa de dezembro do Ibope Inteligência mostra que a maioria dos entrevistados (54%) afirma que votaria com certeza ou poderia votar em um candidato que não tivesse experiência política. Outro dado importante é que 40% declaram que votariam em um prefeito de oposição ao atual; 30% dizem que votariam no atual prefeito ou alguém indicado por ele e o restante se divide entre não votar (16%) e não saber ainda o que fará (15%)”. Disponível em: <<http://www.josenildomelo.com.br/news/marcia-cavallari-nunes-a-caixa-de-surpresas-das-eleicoes-municipais/>>. Acessado em: 10 jan. 2016.

- BASEHEART, John. "Message opinionation and approval-dependence as determinants of receiver attitude change and recall". *Speech Monographs*, v. 38, I. 4, nov. 1971, p. 302-10.
- BLECHER, Evan. "The impact of tobacco advertising ban on consumption in developing countries". *Policy Paper n. 13*, University of Cape Town, jul. 2008.
- BRADY, Henry; JOHNSTON, Richard; SIDES, John. "The Study of Political Campaigns". In: BRADY, Henry; JOHNSTON, Richard (Eds.). *Capturing Campaign Effects*. Ann Arbor, The University of Michigan, 2006, p. 1-28.
- CAMPBELL, Angus. "Surge and Decline: A Study of Electoral Change". *The Public Opinion Quarterly*, v. 24, n. 3, 1960, p. 397-418.
- CAMPBELL, Angus et al. *The American Voter*. Chicago, The University of Chicago, 1976.
- CANEL, María José. *Comunicación política: Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*. Madrid, Tecnos, 1999.
- \_\_\_\_\_. "Los efectos de las campañas electorales". *Comunicación y Sociedad*, v. 11, n. 1, 1998, p. 47-67.
- CAREY, Maeve (Coord.). *Cost-Benefit and Other Analysis Requirements in the Rulemaking Process*. Washington, Congressional Research Service, 2014.
- COLOMER, Josep; LLAVADOR, Humberto. "An Agenda-Setting Model of Electoral Competition". *SERIEs: Journal of the Spanish Economic Association*, v. 3, I. 1, p. 73-93.
- COMANOR, William; WILSON, Thomas. *Advertising and Market Power*. Cambridge, Harvard University, 1974.
- DAHL, Robert. *La poliarquía: participación y oposición*. 2.ed. Madrid, Tecnos, 1997.
- DAVID, Jean. *Limitación temporal de las campañas electorales en República Dominicana y América Latina*. Disponível em: <<http://www.opd.org.do/index.php/analisis-partidos-politicos/1641-limitacion-temporal-de-las-campanas-electorales-en-republica-dominica-y-america-latina>>. Acessado em: 10 jan. 2016.
- FAGUNDES, Jorge; PONDÉ, João Luiz. "Barreiras à Entrada e Defesa da Concorrência: Notas Introdutórias". Texto para Discussão n. 1, Cadernos de Estudo, Universidade Cândido Mendes, 1998.
- GALDURÓZ, José Carlos et al. "Decrease in tobacco use among Brazilian students: A possible consequence of the ban on cigarette advertising?" *Addictive Behaviors*, n. 32, 2007, p. 1.309-313.
- GALLUP, George; RAE, Saul Forbes. "Is There a Bandwagon Vote?" *The Public Opinion Quarterly*, v. 4, n. 2, jun. 1940, p. 244-49.
- GARCÍA BEAUDOUX, Virginia; D'ADAMO, Orlando. "Campañas electorales y sus efectos sobre el voto: Análisis de la campaña electoral presidencial 2003 en Argentina". *Psicología Política*, n. 28, 2004, p. 7-25.
- GARCÍA MARÍN, Javier. "Encuadres, conflictos y efectos de agenda". *ZER*, v. 16, n. 31, 2011, p. 167-81.
- GELMAN, Andrew; KING, Gary. "Why are american presidential election campaign polls so variable when votes are so predictable?" *British Journal of Political Science*, n. 23, 1993, p. 409-51.

- HILLYGUS, Dione Sunshine; JACKMAN, Simon. "Voter Decision Making in Election 2000: Campaign Effects, Partisan Activation, and the Clinton Legacy". *American Journal of Political Science*, v. 47, n. 4, out. 2003, p. 583-96.
- HODGKINS, Shelby. "How Long is to Long? How the Length of Presidential Campaigns in the United States Negatively Affects Voter Engagement". 2012. 99 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação, Cultura e Tecnologia) – School of Arts and Sciences, Georgetown University, Washington, 2012.
- ISSACHAROFF, Samuel; KARLAN, Pamela. "The Hydraulics of Campaign Finance Reform". *Texas Law Review*, n. 77, 1998, p. 1.705-738.
- IYENGAR, Shanto; NORPOTH, Helmut; HAHN, Kyu. "Consumer Demand for Election News: The Horserace Sells". *The Journal of Politics*, v. 66, n. 1, fev. 2004, p. 157-75.
- IYENGAR, Shanto; PETERS, Mark; KINDER, Donald. "Experimental Demonstrations of the 'Not-So-Minimal' Consequences of Television News Programs". *The American Political Science Review*, v. 76, n. 4, dez. 1998, p. 848-58.
- JENKINS, Glenn; KUO, Chun-Yan. *Canadian Regulatory Cost-Benefit Analysis Guide*. Ottawa, Queen's University and Cost-Benefit Advisory Committee, 2007.
- JENNINGS, Will; WLEZIEN, Christopher. "The Timeline of Elections Campaigns: A Comparative Perspective Annual Meeting of the Elections, Public Opinion and Parties subgroup of the Political Studies Association" (Apresentação). Lancaster, 13-15 set. 2013.
- KEY JR., Valdimer Orlando. *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting – 1936-1960*. New York, Vintage Books, 1966.
- KOLLMAN, Ken; MILLER, John; PAGE, Scott. "Adaptive Parties in Spatial Elections". *The American Political Science Review*, v. 86, n. 4, dez. 1992, p. 929-37.
- LAZERSFELD, Paul. "The Election is Over". *The Public Opinion Quarterly*, v. 8, n. 3, 1944, p. 317-30.
- LAZERSFELD, Paul; BERELSON, Bernard; MCPHEE, William. *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. Chicago, The University of Chicago, 1954.
- LENZ, Gabriel. "Learning and Opinion Change, Not Priming: Reconsidering the Priming Hypothesis". *American Journal of Political Science*, v. 53, n. 4, out. 2009, p. 821-37.
- LIPPMANN, Walter. *Public Opinion*. New York, Macmillan, 1922.
- LOURDES, María de; FLORES, Ramírez. "Duración de las campañas electorales para gobernador". Disponível em: <[https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj4Ins4sfKAhVPzmMKHbVZAs4QFgg nMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.frph.org.mx%2Fbiencomun%2Fbc199%2FML\\_Ramirez.pdf&usq=AFQjCNFrU098TQdLtVNufU7-2vr89ky8Q&sig2=pTO4A1V0lFmkJo1WJVhrvg](https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj4Ins4sfKAhVPzmMKHbVZAs4QFgg nMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.frph.org.mx%2Fbiencomun%2Fbc199%2FML_Ramirez.pdf&usq=AFQjCNFrU098TQdLtVNufU7-2vr89ky8Q&sig2=pTO4A1V0lFmkJo1WJVhrvg)>. Acessado em: 10 jan. 2016.
- LOWENSTEIN, Daniel Hays; HASEN, Richard; TOKAJI, Daniel. *Election Law: Cases and Materials*. 4.ed. Durham, Carolina Academic, 2008.
- MARTÍN SALGADO, Lourdes. *Marketing Político: Arte y ciencia de la persuasión en democracia*. 2.ed. Barcelona, Paidós, 2002.
- MARTÍNEZ, Antonia; MÉNDEZ, Mónica. "Los partidos: agentes eficaces". In: CRESPO, Ismael (Dir.). *Las campañas electorales y sus efectos en la decisión del voto*. Valencia, Tirant Lo Blanch, 2004.

- MARTÍNEZ I COMA, Ferran. “¿Por qué importan las campañas electorales?”. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2008.
- MENEGUIN, Fernando; NERY, Pedro Fernando. “Tópicos da Reforma Política sob a Perspectiva da Análise Econômica do Direito”. Brasília, Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, mar. 2015 (Texto para Discussão n. 170). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acessado em: 22 jan. 2015.
- NEISSER, Fernando Gaspar. “Crimes eleitorais e controle material da propaganda eleitoral: necessidade e utilidade da criminalização da mentira na política”. 276 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, 2008.
- PANAGOPOULOS, Costas. “Campaign Duration and Elections Outcomes”. *Politics and Governance*, v. 1, n. 1, 2013, p. 66-73.
- POPKIN, Samuel. *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*. 2.ed. Chicago, The University of Chicago, 1994.
- RENDA, Andrea et al. *Assessing the Costs and Benefits of Regulation: Study for the European Commission, Secretariat General – Final Report*. Bruxelas, CEPS, 2013.
- SAISI, Katia. “Campanhas presidenciais na América Latina: Convergências e divergências no discurso midiático”. 389f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.
- SHAPIRO, Carl. “Advertising as a barrier to entry?” *Working Paper n. 74*, Federal Trade Commission, jul. 1982.
- STEVENSON, Randolph; VAVRECK, Lynn. “Does Campaign Length Matter? Testing for Cross-National Effects”. *British Journal of Political Science*, v. 30, I. 2, abr. 2000, p. 217-35.
- TVESRKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. “The framing of decisions and the psychology of choice”. *Science*, v. 211 (4481), jan. 1981, p. 453-8.
- TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. “Rational Choice and the Framing of Decisions”. *The Journal of Business*, v. 59, n. 4, out. 1986, p. 251-78.
- UNITED KINGDOM ELECTORAL COMMISSION. *A regulatory review of the UK's party and election finance laws: Recommendations for change*. London, 2013.

## Capítulo 10

# Voto: Obrigatório e Facultativo, em Trânsito e Impresso

*Gislene Donizetti Gerônimo*

*Evandro Fabiani Capano*

### 1. INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem o objetivo de analisar o voto pela lente do Direito Político e Constitucional. O estudo que se inicia é, portanto, um esforço de análise pelo diapasão da ciência normativa, sendo que o voto – ponto crucial do sufrágio<sup>1</sup> – está previsto na norma constitucional positivada já no parágrafo único do comando primeiro da Constituição, *ipsis litteris*:

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:

I – [...]

*Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.* (grifo dos autores)

---

1 É lição de Monica Herman S. Caggiano que “com efeito, o direito de participação, condensado no poder de sufrágio, é erigido, hoje, a um dos mais eminentes direitos – diretamente relacionados ao homem político – exatamente por lhe propiciar, quer ativa quer passivamente, a interferência no polo epicêntrico das decisões políticas.” In *Direito Eleitoral em Debate: Estudos em Homenagem a Cláudio Lembo*, 2013, p. 76.

Neste condão, após expor o conceito de voto, o trabalho não poderá olvidar, para seu refinamento, de um olhar sobre o povo. Esse ingrediente humano do Estado é um importante elemento na equação da tomada da decisão política, pois, em verdade, é o cidadão que é chamado a votar.

A investigação também deverá agregar ilações sobre o voto nos regimes democráticos, autoritários e totalitários<sup>2</sup>, pontuando a envergadura do fenômeno em cada um desses modelos, pois isso levará às ponderações sobre a sua obrigatoriedade<sup>3</sup>.

---

2 Os conceitos de democracia, autocracia e totalitarismo, para introdução ao tema, são arrimados nos verbetes colacionados por Bastos, in *Dicionário de Direito Constitucional*, 1994, exceção feita aos conceitos de autocracia e totalitarismo, cujas silhuetas melhores são apresentadas, respectivamente, por Linz e Stepan, in *A Transição e Consolidação da Democracia*, 1996, p. 57 e Arendt, *Origens do Totalitarismo*, 2000, p. 390, *ipsis litteris*: Democracia – “[...] a democracia opõe-se à monarquia, à aristocracia, a todas as modalidades que fazem o poder residir num homem ou num pequeno número de homens. A essência da democracia consiste em fazer o poder residir na maioria. É esta que exprime a vontade popular ou vontade última da coletividade”.

Autoritarismo/totalitarismo – “[...] embora esse tipo (autocracia) fosse não democrático, Linz afirmava que ele era fundamentalmente diferente de um regime totalitário em quatro dimensões-chave: pluralismo, ideologia, liderança e mobilização. Este regime é, obviamente, o que denominou *regime autoritário*, definindo-o como: “Sistemas políticos com um pluralismo limitado e não responsável; sem uma ideologia complexa que os norteasse, mas com mentalidades bem características; sem mobilização política, quer extensiva ou intensiva, exceto em alguns momentos de seu desenvolvimento, nos quais um líder ou, às vezes, um pequeno grupo, exerce o poder dentro de limites formalmente mal-definidos, que, no entanto, são bastante previsíveis”; Arendt nos dá, em relação ao totalitarismo, a seguinte passagem: “[...] o totalitarismo detém o controle absoluto, substitui a propaganda pela doutrinação e emprega a violência não mais para assustar o povo (o que só é feito nos estágios iniciais, quando ainda existe a oposição política), mas para dar realidade às suas doutrinas ideológicas e às suas mentiras utilitárias”.

3 Apontamos que não encontramos na doutrina do Direito Político um rigor conceitual em relação às palavras “regime”, “sistema” e “forma” quando se referem os autores à “democracia”, “autocracia”, “presidencialismo”, “parlamentarismo”, “monarquia”, “república”, etc.

Porém, Ferreira Filho, in *Curso de Direito Constitucional*, 2002, oferece, no capítulo 9º da obra, uma tipologia para dirimir este problema terminológico, a qual será utilizada como parâmetro neste trabalho. Esclarece o autor que “forma de governo é a definição abstrata de um modo de atribuição do poder. Corresponde a uma categoria pura, objeto de meditação do filósofo político. Sistema de governo é a decorrência de uma

Arrimado em todo este escólio doutrinário, o capítulo pretende se encerrar com a análise da chamada Lei de Reforma Política – Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015 –, verificando as mudanças que o legislador introduziu, em relação ao voto, no ordenamento jurídico brasileiro.

## 2. CONCEITO DE VOTO

Realizada a introdução, que, em verdade, cumpriu o papel de “breve plano da investigação”, passamos ao momento da definição do objeto.

Santo Agostinho, no opúsculo *O Mestre*<sup>4</sup>, em conversa com seu filho Adeodato, bem demonstra esta necessidade: “E não te embaraça que o Mestre supremo, quando ensinava os discípulos a rezar, ensinou primeiro determinadas palavras? Com isto, parece nada mais ter feito que ensinar como se deve falar na oração”.

E de posse do arrimo terminológico, o leitor poderá passar, então, ao método científico de conhecimento. Conforme lição de Alaôr Caffé Alves<sup>5</sup>:

Daqui tiramos a necessidade de configurar com precisão o conceito de conhecimento. Essa questão é epistemológica. Conhecer é representar-se um objeto. É a operação imanente pela qual um sujeito pensante representa um objeto. É o ato de tornar um objeto presente à percepção, à imaginação ou à inteligência de alguém. É o ato de sentir, perceber, imaginar ou pensar um objeto. Esse pro-

---

dessas formas, traduzida em normas que a institucionalizem. É o sistema que se imprime na Constituição, sempre adaptado, mais ou menos, às condições do país e seu povo. [...] Enfim, regime de governo é o modo efetivo por que se exerce o poder num determinado Estado em determinado momento histórico”. Leciona ainda, Ferreira Filho, que “no mais alto grau de abstração, continua-se a distinguir três formas de governo: a monarquia, a aristocracia e a democracia. O critério dessa distinção é o número de pessoas a quem se atribui o supremo poder. Critério meramente quantitativo, pois Monarquia é a forma de governo em que este é deferido a um só. Aristocracia, quando é atribuído a uma minoria. Democracia, quando é atribuído à maioria. Esta tipologia é antiquíssima, estando presente nas *Histórias* de Heródoto. [...] hoje (pondo de lado muitas outras tipologias), é comumente aceita a distinção entre três regimes: o democrático, o totalitário e o autoritário”.

4 SANTO AGOSTINHO, *O Mestre*, 2000, p. 32.

5 ALVES, *Lógica: Pensamento Formal e Argumentação*, 2003, p. 27.

cesso cognitivo está fundado, portanto, em três elementos: a representação, o objeto representado e o sujeito que representa o referido objeto.

E o momento da definição não está reservado somente ao mero conceito, mas também deve iniciar a pavimentação da estrada que levará ao entendimento das relações sistêmicas existentes em um determinado ramo da ciência, realizando o escrutínio dos princípios que informam o fenômeno estudado, no caso presente, o voto.

Neste ponto, avulta a importância dos princípios, expondo que eles se prestam a formatar padrões de ideologia legal, com estabelecimento de cânones abstratos, atribuindo segurança e coesão ao ordenamento jurídico.

Nessa linha, a exata dicção do professor Ross Alf Ross, jusfilósofo realista do Direito, pontua que os princípios são o cimento da aplicação concreta da norma jurídica<sup>6</sup>:

O juiz tem que abrir caminho através das normas de conduta que necessita como fundamento de sua decisão. Se, a despeito de tudo, a previsão for possível, terá que sê-lo porque o processo mental pelo qual o juiz decide fundar sua decisão em uma regra de preferência a outra não é uma questão de capricho e arbítrio, variável de um juiz para outro, mas sim uma ideologia normativa comum, presente e ativa na mente dos juízes quando atuam como tais.

Seguindo o mesmo raciocínio, Luigi Ferrajoli expõe a necessidade do estabelecimento de uma *principiologia* que possa fornecer parâmetros para a correta conexão endógena dos fenômenos em análise, propiciando respostas doutrinárias aos problemas apresentados, ou seja, respostas abstratas e anteriormente padronizadas pelo refinamento científico, que possibilitarão, por meio de seguidas e posteriores análises, o acúmulo da massa crítica em relação ao objeto de estudo<sup>7</sup>:

Estes critérios não são mais do que princípios gerais do ordenamento, isto é, princípios políticos expressamente enunciados nas constituições e nas leis ou implícitos e extraíveis mediante elaboração doutrinal.

---

6 ROSS, *Direito e Justiça*, 2000, p. 101.

7 FERRAJOLI, *Garantismo Jurídico*, 2006, p. 163.

Por fim, alicerçados nessas premissas, o método eleito para demonstração dos primeiros conceitos e princípios não poderá ser outro, senão o exposto pela norma jurídica por meio do texto positivado<sup>8</sup>. Uma melhor compreensão do fenômeno será assegurada, na medida em que se forem aclarando a semântica dos signos linguísticos utilizados<sup>9</sup>.

Nesse contexto, o legislador constitucional delimita, no art. 14 da Constituição Federal, as primeiras linhas que darão supedâneo ao conceito de voto, *in verbis*:

#### CAPÍTULO IV DOS DIREITOS POLÍTICOS

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I – plebiscito;
- II – referendo;
- III – iniciativa popular.

E para arrematar o conceito de voto, a lição de José Afonso da Silva é definitiva<sup>10</sup>:

Carlos S. Fayat, na sua excelente monografia sobre o sufrágio, sustenta que a ação de emitir o voto configura um ato político e não um direito político. Na verdade, não é a ação que é o ato. O voto é o ato político que materializa, na prática, o direito subjetivo público de sufrágio.

---

8 Miguel Reale, sobre a ciência do Direito, para além da tridimensão FATO/VALOR/NORMA, ensina que se trata de “forma de conhecimento positivo da realidade social segundo normas ou regras objetivadas, ou seja, tornadas objetivas, no decurso do processo histórico” (REALE, *Lições Preliminares de Direito*, 2004, p. 17).

9 Segundo Ferdinand de Saussure “chamamos *signo* a combinação do conceito e da imagem acústica: mas no uso corrente, esse termo designa geralmente a imagem acústica apenas, por exemplo, uma palavra. [...] A ambiguidade desapareceria se designássemos as três noções aqui presentes por nomes que se relacionam entre si, ao mesmo tempo que se compõe. Propomo-nos a conservar o termo *signo* para designar o total, e a substituir *conceito* e *imagem acústica* respectivamente por *significado* e *significante*” (SAUSSURE, *Curso de Linguística Geral*, 1995, p. 81).

10 SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 2003, p. 356.

Com esteio no texto constitucional e na lição citada por José Afonso da Silva, pode-se definir o voto como “o ato materializador de soberania popular na tomada de decisão política, exercida pelo cidadão em isonomia com os demais integrantes do corpo social e garantido pelo sigilo”.

### 3. POVO, PODER E VOTO

Posto o conceito analítico de voto, é crucial, para finalizar o conhecimento epistemológico do objeto, que se continue a investigação verificando, neste momento, as relações sistêmicas existentes entre povo, poder e voto.

Neste cenário, antes de adentrarmos, propriamente, na abrangência dessas relações sistêmicas e como ela se comporta nos regimes democráticos e autoritários, com impacto direto na obrigatoriedade, ou não, do voto, impõe-se a identificação destas vozes, que constituem o povo do Estado<sup>11</sup>.

A definição de povo, componente humano do Estado, com língua, costumes e tradições comuns não é tarefa cômoda<sup>12</sup>. Do etrusco *pupluna*, mais tarde do latim *populu*<sup>13</sup>, não deve ser confundido com população, que é a totalidade das pessoas que se acham, num dado momento, em determinado Estado. Tal conceito inclui toda e qualquer pessoa, independentemente da nacionalidade, idade, situação política, etc., sendo conceito eminentemente numérico, demográfico e, portanto, não relevante, de imediato, à nossa pesquisa.

---

11 DALLARI apresenta em *O futuro do Estado*, 2001, a clássica definição de Estado, como sendo “a ordem jurídica soberana, que tem por fim o bem comum de um povo situado em um determinado território”.

12 SILVA aponta em *Poder Constituinte e Poder Popular*, 2002, que “remanesce, contudo, a questão do que se entende por povo. Em Rousseau já encontramos o paradoxo na dualidade do conceito de povo: a um tempo soberano e súdito desse soberano, sujeito da soberania e objeto dela, ente coletivo de que emana a vontade geral e grupo de individualidades dissociadas a que correspondem vontades particulares. Ora o povo é apenas o conjunto de homens livres, ora é mera construção ideal, alheia a toda a realidade sociológica, simples povo de cidadãos, considerado abstratamente, ora é o conjunto de pessoas dotadas de determinada renda, ora é o mero corpo eleitoral”.

13 In FERNANDES, *Dicionário Brasileiro Globo*, 1978.

Na verdade, a palavra povo apresenta múltiplos conceitos. Ela pode designar as pessoas residentes num bairro qualquer ou numa comunidade unida pela religião, pelo idioma ou pela etnia. Pode, até, ser empregada, pejorativamente, ao designar a parte menos instruída da sociedade ou aquela colocada em posição, hierarquicamente, inferior nas categorias sociais, como exemplo, na França pré-revolucionária, quando havia três estamentos, pela ordem: clero, nobreza e povo, o célebre Terceiro Estado<sup>14</sup>.

De outro modo, a democracia grega, quando se referia à assembleia do povo, indicava uma minoria seleta que, pelos dotes intelectuais e pela origem, podia deliberar, politicamente, durante todo o dia. Tal atividade era denominada “*ócio*” e estava longe de sofrer qualquer sentido pejorativo como atualmente<sup>15</sup>.

Povo pode, ainda, revelar um conceito jurídico ou um conceito político. São conceitos análogos, porém inconfundíveis.

O povo, pelo prisma jurídico, está relacionado à nacionalidade, que é um vínculo puramente jurídico entre o indivíduo e o Estado, em razão do local de nascimento ou da ascendência paterna (nacionalidade originária)<sup>16</sup>,

---

14 LEBRETON in *Libertés Publiques e Droit de L'home*, 1999, p. 158: “*L'une des caractéristiques de l'Ancien Régime était de méconnaître l'égalité des droits. La loi n'était pas la même pour tous. Le clergé et la noblesse jouissaient de nombreux privilèges, qui les plaçaient par rapport au tiers état dans une situation de supériorité juridique*” (“Uma das características do antigo regime era o desconhecimento da igualdade de direitos. A lei não era a mesma para todos. O clero e a nobreza gozavam de numerosos privilégios, que os colocavam, em relação ao terceiro estado numa situação de superioridade jurídica” – tradução nossa).

15 ARISTÓTELES in *Política*, 1999, p. 195, dá-nos conta do ócio pela seguinte passagem: “Quanto à constituição da Lacedemônia e a de Creta, como sem dúvida as de outros lugares, duas indagações devem ser feitas: primeiro, se uma lei é boa ou ruim, quando julgada pelo padrão do Estado perfeito; segundo, se ela é ou não coerente com a idéia e com os princípios que o legislador estabeleceu para seus cidadãos. É consenso que num Estado bem-organizado os cidadãos devem liberar-se de todas as tarefas inferiores, mas há certa dificuldade em saber como essa condição será assegurada.”

16 Há dois critérios para a determinação da nacionalidade: o *jus soli* e o *jus sanguinis*. O *jus soli* leva em consideração o local de nascimento do indivíduo, o solo; trata-se de um critério normalmente adotado por Estados de forte contingente imigratório, isto é, que recebem imigrantes, estimulando-os a se radicarem, para compensar a rarefação demográfica. Quanto ao *jus sanguinis*, é um critério determinativo da nacionalidade que leva em consideração a ascendência, o sangue paterno, constituindo-se em

ou da manifestação de vontade do próprio interessado (nacionalidade secundária, obtida mediante naturalização). Então, nacional é o brasileiro nato ou naturalizado que integra o conceito de povo jurídico, ao passo que o cidadão é o nacional no gozo dos direitos políticos.

Para o voto é importante estudar o conceito de povo político, e, assim, notar que este conceito se relaciona, desde logo, ao de cidadania. Com efeito, sendo proveniente do latim *civitas* (civil), o termo cidadania denomina o vínculo político que interliga o indivíduo ao Estado, fruindo o cidadão de direitos e deveres de natureza política, com evidente exclusão dos estrangeiros.

A moderna ciência política proclama que todo o poder emana do povo. Logo, infere-se que é o elemento humano do Estado, como visto acima, que exerce o direito de escolher os destinos da sociedade, ou seja, é assegurado ao indivíduo ser titular do direito à participação ativa na formação da vontade nacional<sup>17</sup>, nos moldes do ensinamento de Diogo Moreira Neto:

Tal como ocorre em qualquer grupo, os interessados, projetados a nível de consciência nacional (*sic*), despertam a *vontade nacional* de satisfazê-los e, para tanto, mobilizam-se os meios disponíveis, a *capacidade nacional*, gerando assim, um *poder nacional*.

De qualquer forma, porém, dizer que o poder emana do povo se constitui numa afirmação por demais genérica, sendo imperioso refinar, ainda mais, o conceito de povo, para que seja possível aprimorar a visão do voto no exercício do poder.

Giovani Sartori<sup>18</sup> apresenta que povo não pode ser reduzido a menos de seis interpretações:

1. Povo significando literalmente *todo o mundo*.
2. Povo significando uma grande parte indeterminada, *muitos*.
3. Povo significando a classe inferior.

---

critério típico dos Estados de forte emigração, buscando-se conservar os laços da nacionalidade mediante a consanguinidade.

17 MOREIRA NETO, *Teoria do Poder*, 1992, p. 127-8.

18 SARTORI, *A Teoria da Democracia Revisitada*, 1994, p. 42.

4. Povo enquanto uma entidade indivisível, como um todo orgânico.
5. Povo como uma parte expressa por um princípio de *maioria absoluta*.
6. Povo como uma parte maior expressa por um princípio de *maioria limitada*.

Na primeira acepção, a noção pode ter como referentes principais o componente populacional, o componente institucional-relacional, o termo pode também ser utilizado como sinônimo de “(um) povo” visto como um tipo específico de humanidade.

No segundo, em que é equivalente a “sistema” ou “organização” social, Sartori destaca o quadro sócio-político da coletividade: sua morfologia (composição, distribuição e relações dos subgrupos da sociedade enquanto grupo máximo), o corpo de normas jurais (noções de autoridade e cidadania, regulação do conflito, sistemas de *status* e papéis) e as configurações características das relações sociais (relações de poder, formas de cooperação, modos de intercâmbio).

No terceiro caso, é simples sinônimo de estamento social ou casta, sendo que no quarto caso, trata-se da concepção orgânica ou holística<sup>19</sup>, conjunto de disposições e capacidades inculcadas em seus membros através de meios simbólicos variados, bem como os conceitos e práticas que conferem ordem, significação e valor à totalidade do existente, como um todo orgânico.

Em verdade, esta é primeira classificação importante para a análise da participação e exercício do voto, sendo obrigatório colacionar o apontamento de Sartori na relação da interpretação de povo e autocracia:

Não devemos, portanto, confundir a noção corporativa com a noção de povo enquanto “totalidade orgânica”. Esta última denota uma fusão muito mais forte que a permitida pela tradição do direito natural, é caracteristicamente romântica e, em conseqüência, um produto da filosofia do idealismo. E quando se faz referência à concepção romântica, holística, de povo, então nos deparamos com uma noção que legitima muito mais um governo tirânico que uma democracia. Do povo enquanto totalidade orgânica pode-se inferir facilmente que o indivíduo nada representa; em nome da totalidade, um e todos podem ser

---

19 É a busca de uma visão de conjunto, uma visão do todo que dá o nome de holismo. In FERNANDES, *Dicionário Brasileiro Globo*, 1978, p. 704.

esmagados a qualquer momento; e por trás da fórmula “todos como uma só unidade”, vislumbramos a justificativa das autocracias totalitárias, não de democracias.

Se o conceito orgânico de povo fornece respaldo para as autocracias, as duas últimas classificações são de grande relevo para o estudo do voto na democracia. A questão da maioria é fundamental, pois o regime será mais democrático quanto maior for o espaço das minorias.

Assim, por maioria absoluta, somos conduzidos para a realidade de que somente a vontade dela será levada em consideração. Por essa vertente, a maior parte do povo representa o todo e, portanto, terá um direito ilimitado. Esta posição encontra liame na democracia, diferenciando-se da corrente orgânica, uma vez que as decisões representam a maioria, dando cunho democrático ao regime.

Porém, não podemos deixar de apontar que é possível ocorrer a tirania a partir da democracia, como apresenta Alexis de Tocqueville, cuja obra *A Democracia na América* estuda as implicações deste tipo de governo<sup>20</sup>:

Mostrei como o medo da desordem e o amor ao bem-estar levavam insensivelmente os povos democráticos a aumentar as atribuições do governo central, único poder que lhes parece de per si bastante forte, bastante inteligente, bastante estável para protegê-los contra a anarquia. Mal necessito acrescentar que todas as circunstâncias particulares que tendem a tornar o estado de uma sociedade democrática perturbado e precário aumentam esse instinto geral e levam os particulares a sacrificar cada vez mais seus direitos à sua tranquilidade.

Não se omite a possibilidade de, a partir de um sistema democrático-representativo, chegar-se a um Estado ditatorial, justamente pela submissão absoluta de todos à vontade da maioria. É fundamental não esquecer que a maioria não significa a totalidade do povo. A título de exemplo, se em uma eleição um candidato obtém 51% dos votos, ele obteve maioria, mas restam ainda 49% de eleitores que, mesmo não concordando com suas ideias, terão de aceitar suas decisões.

---

20 TOCQUEVILLE, *A Democracia na América*: Sentimentos e Opiniões, 2000, p. 371.

Em suma, o governo eleito por uma maioria é democrático em sua origem, mas pode tornar-se um instrumento de repressão das vontades minoritárias. A sociedade não escolhe a ditadura como forma de governo. Entretanto, uma vez que a submissão à vontade da maioria é condição para o desenvolvimento do Estado, é perfeitamente possível que um homem, ou um grupo, assuma o poder em nome da garantia da maioria, transformando esta maioria em totalidade.

Em posição diversa, o princípio da maioria limitada faz por aperfeiçoar o regime democrático, no sentido de que reconhece o poder da maioria na tomada da decisão, porém não lhe reconhece um poder absoluto, ilimitado, mas sim, no dizer ainda de Sartori<sup>21</sup>, “à democracia definida como um sistema de governo de maioria, limitado pelos direitos da minoria”.

Nessa linha, lembramos que o elemento humano do Estado deve ser respeitado enquanto opinião pública, decisivo fator na vida democrática, como aponta Manoel Gonçalves Ferreira Filho em seu livro *A Democracia no Limiar do Século XXI*<sup>22</sup>, quando discorre sobre a efetividade da opinião do indivíduo no sistema político:

A identificação entre opinião e vontade é discutível. O fato de ter uma opinião sobre uma matéria qualquer, sobre um ponto de vista qualquer, está muito longe, na maioria das vezes, de significar a vontade firme de se ver seguido esse pensamento, não raro fluido, pouco definido, de intensidade baixa. Especialmente, quando o indivíduo sabe que sua opinião não tem importância real, quer sobre a orientação a tomar, quer relativamente à sua manutenção ou mudança. O que vai valer é a opinião “deles”, os governantes.

Diferente – numa medida variável – é a situação, quando sente que esta opinião terá efeito sobre a decisão.

É fato, portanto, que o voto conduz a um alargamento da participação dos corpos sociais, provando, de forma empírica, a força popular nos rumos do Estado.

Este momento – o voto –, como já sobredito, é tão fulcral no sufrágio, que em uma democracia consolidada como a dos EUA, o povo norte-ame-

---

21 SARTORI, Giovanni, ob. cit., p. 44.

22 FERREIRA FILHO, ob. cit., p. 145.

ricano, aguerrido ao processo democrático<sup>23</sup>, onde a maioria deve ser respeitada, já chegou a questionar a validade do colégio eleitoral. Como a opinião pública norte-americana pode entender que um candidato mais votado que seu concorrente não é eleito presidente? De que serviria então o voto do cidadão?<sup>24</sup>

A literatura clássica apresenta-se farta no objetivo geral da investigação, sendo obra de referência o texto de Tocqueville<sup>25</sup>, que expõe o papel do povo, voto e da opinião pública, quando discorre sobre a fonte principal das crenças entre os povos democráticos:

As crenças dogmáticas são mais ou menos numerosas, conforme os tempos. Elas nascem de diferentes maneiras e podem mudar de forma e objeto; mas não há como fazer que não existam crenças dogmáticas, isto é, opiniões que os homens recebem em confiança e sem discutir. Se cada um tratasse de formar por si próprio todas as suas opiniões e buscar isoladamente a verdade nos caminhos desbravados apenas por si, não é provável que um grande número de homens viesse a se reunir em alguma crença comum. Ora, é fácil ver que não há socie-

- 
- 23 Neste ponto, importante anotar o posicionamento de Gordon S. Wood, no artigo “A Democracia e a Constituição”, in *A Constituição Norte-Americana*, 1986, p. 187-90, no sentido de que “até que ponto a Constituição norte-americana é democrática? é uma indagação substancial. Implica que o documento fundamental de nosso sistema político nacional pode estar em desarmonia com nossa fé política democrática. Contudo, esta foi a principal indagação formulada na época em que se elaborou a Constituição e é uma indagação que os norte-americanos fazem desde então. [...] O debate histórico sobre a Constituição e a democracia continua, pois está enraizado na controvérsia original que cercou a criação da Constituição em 1787-1788. De fato, todos os debates históricos sobre a natureza democrática da Constituição são, essencialmente, reverberações desta disputa original da época da elaboração. Os criadores e os partidários da Constituição, os federalistas, como se chamavam, argumentavam ardorosamente que a Constituição era um cumprimento, não um repúdio, da Revolução e oferecia um governo inteiramente republicano e popular”.
- 24 Antes da eleição, temeroso de ganhar só na votação popular, Bush, presidente eleito nos EUA, em 2000, sugerira, por meio de assessores, que tentaria fazer valer tal resultado. E Gore, candidato derrotado, reagira: “Só vale o Colégio”. Ocorreu o contrário: o candidato republicano acabou por defender o Colégio enquanto seu adversário democrata lembrava a votação popular.
- 25 TOCQUEVILLE, *A Democracia na América: Sentimentos e Opiniões*, 2000, p. 9.

dade que possa prosperar sem crenças semelhantes, ou antes, não há sociedades que subsistam sem elas; porque, sem idéias comuns, não há ação comum, e sem ação comum existem homens, mas não um corpo social. [...].

Não há como negar, a participação do povo respalda-se com o exercício do voto, presente, inclusive, na participação direta – como nos plebiscitos ou referendos – como esclarece Maurice Duverger<sup>26</sup>:

A representação é a base do modelo democrático, tendo porém, na prática, que se admitir que mesmo os regimes políticos liberais não são arrimados unicamente sobre esta representação. Dentre as formas, existe uma certa parte de intervenção direta dos cidadãos na vida política.

Dahl<sup>27</sup>, quando expõe seu pensamento sobre a poliarquia (governo de muitos), sistema em que os direitos políticos, o pluralismo, a persuasão e a influência recíproca do governo e da oposição estão presentes, deixa claro a importância do voto pelo prisma da Cratologia:<sup>28</sup>

*Among the differences in political systems that make a difference – indeed a crucial difference – are their institutions for sharing and exercising power. Popular governments provide far greater opportunities than other political systems for people to participate in making the laws they must obey.*<sup>29</sup>

Neste traçado, a participação compreende, senão o consenso, a ampla consulta popular<sup>30</sup> e, dela consequente, o compromisso de todos os atores

26 DUVERGER, *Institutions Politiques et droit constitutionnel*, 1. *Les Grands Systèmes Politiques*, 1988, p. 92.

27 DAHL, *Modern Political Analysis*, 1991, p. 71.

28 Cratologia – A ciência que trata da *cracia*, do exercício do poder pela força.

29 “Dentro das diferenças nos sistemas políticos que fazem diferença – apesar da crucial diferença – são suas instituições para dividir e exercitar o poder. Governos populares proveem maiores oportunidades do que outros sistemas políticos para as pessoas participarem no processo de feitura das leis que deverão obedecer” – tradução nossa.

30 FERREIRA FILHO in *A Democracia no Limiar do Século XXI*, 2001, p. 22, reconhece a existência da proposta de uma participação mais direta do povo na decisão política. No entanto, pontua que os instrumentos de participação direta, tais como o plebiscito e

sociais afetados, a integração de todos, a busca de novas expressões do coletivo, a descentralização das iniciativas e da gestão, a desconcentração administrativa e funcional, a desconcentração do poder, a quebra do monopólio da política pelas classes dominantes<sup>31</sup>.

Com relação à participação, é imperioso reconhecer que ela é cada vez mais reivindicada pelo corpo social, em resposta ao esgotamento do modelo representativo puro, face às exigências contemporâneas da participação, como dimensão essencial da cidadania, momento em que o voto tem seu fundamental papel.

E essa participação, por meio do ato do voto, reverbera em uma formação do próprio Estado, que com sua função privativa de positivação da norma jurídica e detentor do monopólio do uso legal da coação, acaba, na interação com o corpo social, sendo afetado por uma interlocução multifacetada, em que inúmeras vezes negociam seus interesses à luz de uma medida de justiça e uma regra de equidade.<sup>32</sup>

---

referendo, entre outros, não cumprem a sua finalidade: “Na verdade, esses instrumentos pouco servem – demonstrou a experiência – para aumentar significativamente a participação popular no processo governamental. Ademais, é preciso ter presente que instrumentos como o *referendum* ou *plebiscito* (que não raro são confundidos) podem desservir à democracia. Ou melhor, podem servir para o detentor do poder (que é o mais das vezes quem pode convocá-los) deles use para implantar, em seu favor, com o aparente consentimento popular, um regime autoritário”.

31 CALDERÓN in *Democracia Local e Participação Popular*, 2000, p. 109, em um estudo sobre a Assembleia Municipal Constituinte de 1990, expõe que “por trás da demanda de Conselhos, existem questionamentos ao próprio sistema representativo. Por um lado, são apresentadas propostas controladoras da ação dos vereadores e, por outro, levantam-se propostas direcionadas para a redução do poder Executivo, limitando suas prerrogativas [...]. A questão está colocada: as demandas de participação popular e de inovação na gestão da coisa pública apresentadas pelas entidades da sociedade civil revelam um certo descrédito tanto no poder legislativo, quanto no Executivo”.

32 ROUSSEAU in *Do Contrato Social ou Princípios do Direito Político*, 1999, fls. 115, quando discorre no capítulo VIII sobre o Povo, consigna que “assim como, antes de erguer um grande edifício, o arquiteto observa e sonda o solo para verificar se sustentará o peso da construção, o instituidor sábio não começa por redigir boas leis em sim mesmas, mas antes examina se o povo a que se destinam mostra-se apto a recebê-las”.

#### 4. VOTO OBRIGATÓRIO E FACULTATIVO, EM TRÂNSITO E IMPRESSO

Como mencionado no item anterior, na sociedade moderna, as importantes decisões políticas estão com o povo, que utilizam o voto como veículo para externarem essas decisões.

É fato que a Constituição Federal prevê o Estado democrático, regime que se submete, portanto, ao comando da lei e em proveito do povo.

Porém, é necessário que a investigação venha a se debruçar sobre a compatibilidade da obrigatoriedade do voto e o Estado democrático.

Pedimos vênias para lembrar o chamado “golpe militar de 1964” como o último momento histórico no Brasil em que se impediu o exercício da cidadania, ao proibir o voto direto para presidente e outros representantes a cargos majoritários.

Com a lembrança do regime autoritário instalado no Brasil, o exercício do voto foi manietado. Com a abertura política, a obrigatoriedade de comparecimento, em zona eleitoral, órgão da Justiça Eleitoral, tendo o cidadão sua privacidade assegurada, ganha contornos de garantia ao exercício do voto.

Assim, a obrigatoriedade é o meio de se garantir ao cidadão a possibilidade de exercer a tomada da melhor decisão política; reitera-se, o voto é instrumento da democracia, possibilitando a participação popular no processo de tomada da decisão política formada pela opinião pública.

É necessário pontuar que, em um cenário de regime político autoritário, menos garantir-se-á o exercício do voto, e quanto melhor a qualidade da democracia, mais garantia este direito cidadão encontrará; apenas no último estágio de consolidação da democracia poder-se-á revogar a obrigatoriedade, em verdade não do voto, mas sim de comparecimento do cidadão frente ao “Juiz” eleitoral.

Por fim, a importância do voto é de tamanha magnitude, que a legislação fez previsão do voto em trânsito. Não há muito aqui a se dizer, trata-se de instrumento de acesso ao voto, em atenção às demandas do mundo contemporâneo e, em especial, às dimensões continentais de nossa pátria.

Já o voto impresso é garantia do cidadão e da sociedade. Quintessência seria o comprovante de comparecimento e do mérito do voto, pois em eventual recontagem, os interessados – o povo – poderiam comprovar a lisura da apuração.

## 5. A REFORMA POLÍTICA DE 2015 E O VOTO IMPRESSO

Pode-se conceituar Reforma Política como o conjunto de propostas de emendas constitucionais e demais propostas visando a um sistema eleitoral que garanta melhoria na tomada da decisão política.

A Presidência da República sancionou, em 2015, a Lei da Reforma Política, aprovada pelo Congresso Nacional, mas vetou sete itens, sendo que o mais importante para a nossa investigação é o veto ao artigo de lei que previa a impressão, pela urna eletrônica, do registro do voto do eleitor, *ipsis litteris*:

### **Art. 12**

Art. 12. Até a primeira eleição geral subsequente à aprovação desta Lei, será implantado o processo de votação eletrônica com impressão do registro do voto a que se refere o art. 59-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

### **Art. 59-A da Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, inserido pelo art. 2º do Projeto de Lei**

Art. 59-A. No processo de votação eletrônica, a urna imprimirá o registro de cada voto, que será depositado, de forma automática e sem contato manual do eleitor, em local previamente lacrado.

Parágrafo único. O processo de votação não será concluído até que o eleitor confirme a correspondência entre o teor de seu voto e o registro impresso e exibido pela urna eletrônica.

Assim, pode-se verificar que, segundo o projeto, esse comprovante seria depositado em um local lacrado após a confirmação pelo eleitor de que a impressão estava correta, positivando a garantia do cidadão e da sociedade, em eventual recontagem, confirmar, ou não, a lisura da apuração.

Contudo, o Executivo caminhou mal e vetou essa garantia, justificando o veto pelo argumento de que o Tribunal Superior Eleitoral se manifestou contrariamente à sanção do item porque isso geraria “altos custos”, com impacto de R\$ 1,8 bilhão:

### **Razões dos vetos**

O Tribunal Superior Eleitoral – TSE manifestou-se contrariamente à sanção dos dispositivos, apontando para os altos custos para sua implementação. A medida geraria um impacto aproximado de R\$ 1.800.000.000,00 (um bilhão

e oitocentos milhões de reais) entre o investimento necessário para a aquisição de equipamentos e as despesas de custeio das eleições. Além disso, esse aumento significativo de despesas não veio acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, nem da comprovação de adequação orçamentária, em descumprimento do que dispõem os arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como o art. 108 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após o escorço doutrinário e citação da Lei de Reforma Política, conclui-se que o voto está intimamente relacionado à qualidade da democracia, sendo o instrumento com que o cidadão exerce a tomada da decisão política.

Pode-se, também, pontuar que as garantias eleitorais têm a finalidade de coibir quaisquer outras ingerências, para que o eleitor tenha plena liberdade de votar sem qualquer interferência ou embaraço.

Por final, percebe-se que a razão do veto ao voto impresso se arrima em óbice técnico orçamentário, o que deveria ter sido observado no decorrer do processo legislativo. De qualquer forma, a qualquer momento quaisquer dos representantes eleitos, ou mesmo a iniciativa popular, poderão propor um novo projeto de lei, incluindo esta garantia do voto impresso, pois, no mérito, essa é a decisão da maioria do congresso, que autografou o projeto com essa *mens legis*.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARENDDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo, Cia. das Letras, 2000.
- ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Nova Cultural, 1999.
- ALVES, Alaôr Caffé. *Lógica: Pensamento formal e argumentação*. São Paulo, Quartier Latin, 2003, p. 27.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Dicionário de direito constitucional*. São Paulo, Saraiva, 1994.
- CAGGIANO, Monica Herman S. *Direito eleitoral em debate: Estudos em homenagem a Cláudio Lembo*. São Paulo, Saraiva, 2012.
- CALDERÓN, Adolfo Ignacio. *Democracia local e participação popular*. São Paulo, Cortez, 2000.
- DAHL, Robert A. *Modern political analysis*. 5.ed. Prentice Hall International, 1991.

- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O futuro do Estado*. São Paulo, Saraiva, 2001.
- DUVERGER, Maurice. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Tome 1. Les Grands Systèmes Politiques. 17.ed. Paris, Presses Universitaire de France, 1988.
- FERRAJOLI, Luigi. *Garantismo jurídico*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2006.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo, Saraiva, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional*. 29.ed. São Paulo, Saraiva, 2002.
- FERNANDES, Francisco et al. *Dicionário brasileiro Globo*. São Paulo, Globo, 1978.
- LEBRETON, Gilles. *Libertés publiques e droit de l'home*. 4.ed. Paris, Armand Colin/Dalloz, 1999.
- LEMBO, Cláudio. *O jogo da coragem: testemunho de um liberal*. São Paulo, Cultura, 1979.
- LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia*. São Paulo, Paz e Terra, 1996.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Teoria do poder*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1992.
- REALI, Miguel. *Lições preliminares de direito*. São Paulo, Saraiva, 2004.
- ROSS, ALF. *Direito e justiça*. São Paulo, Edipro, 2000.
- ROUSSEAU. *Do contrato social ou princípios do direito político*. São Paulo, Nova Cultural, 1999.
- SANTO AGOSTINHO. *O mestre*. São Paulo, Landy, 2000.
- SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo, Ática, 1994.
- SAUSSURE, Ferdinand de. *Curso de linguística geral*. São Paulo, Cultrix, 1995.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23.ed. São Paulo, Malheiros, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Poder constituinte e poder popular*. São Paulo, Malheiros, 2002.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: sentimentos e opiniões*. v.II. São Paulo, Martins Fontes, 2000.
- WOOD, Gordon S. "A democracia e a Constituição". In: *A Constituição Norte-Americana*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1986.

## Capítulo 11

# Parlamentarismo no Brasil: uma História de Idas e Vindas, do Império à Reforma Política

*Giuliano Savioli Deliberador*

*Rafael de Oliveira Costa*

### 1. INTRODUÇÃO

No presente capítulo apresentamos um estudo a respeito do sistema de governo parlamentarista e a sua conexão com a história político-constitucional brasileira. O tema será abordado a partir de referências bibliográficas nacionais e estrangeiras, sendo realizado um perfunctório levantamento histórico, ao lado de um esforço em que se pretende que sejam apontadas as principais características a respeito desse sistema de governo, promovendo-se, quando conveniente, uma comparação com o sistema de governo presidencialista.

A doutrina costuma classificar o parlamentarismo e o presidencialismo como sistemas de governo, embora também sejam tidos como formas de governo (Biscaretti di Ruffia) e como regimes de governo (Duverger). Alinhado à melhor doutrina, pode-se apontar que um dado sistema de governo revela “a forma como se estruturam os órgãos do poder político soberano do Estado”<sup>1</sup>.

Na realidade, quando se promove uma classificação desse gênero, o que se busca é analisar, à luz da realidade de um dado contexto político, qual é o grau de separação e independência dos órgãos que atuam como

---

1 SOUSA, Marcelo Rebelo de. *Direito Constitucional I*. Introdução à Teoria da Constituição. Braga: Livraria Cruz, 1979, p. 323.

principais polos de exercício do poder político: no presidencialismo, presenciemos uma separação mais estanque entre Executivo e Legislativo, enquanto no parlamentarismo há uma relação de dependência entre ambos, sob um regime de nítida colaboração entre eles, conforme a lição de Giovanni Sartori. O autor italiano, adverte, porém, que

“Parlamentarismo’ não é uma única coisa. Se o rendimento dos sistemas parlamentares é assim variado, isso ocorre porque eles estão associados a tipos muito diferentes de vinculação entre o Poder Executivo e o Legislativo”<sup>2</sup>.

Ainda em concordância com o pensamento do citado autor, o parlamentarismo parte do paradigma da prevalência do parlamento. A formação dos órgãos de direção do Poder Executivo se dá em função das maiorias obtidas pelas diversas agremiações partidárias representadas, junto ao Poder Legislativo, ou então em função das coalizões formadas entre elas quando da não obtenção da maioria por um único partido.

É essa dependência do Executivo em relação ao Legislativo o traço diagnóstico-diferencial mais marcante do parlamentarismo, onipresente mesmo na enorme coleção de tipologias políticas às quais se dá a alcunha de parlamentarismo, desde o *cabinet system* inglês até o governo *assemblear* francês das Terceira e Quarta Repúblicas.

Embora Nina Ranieri<sup>3</sup> aponte para a pré-história do parlamentarismo na multiplicidade de assembleias medievais entre os séculos XII e XIV, a própria autora admite que é no panorama britânico que se identifica o surgimento do regime parlamentarista, sendo aquela experiência admitida como a origem desse sistema de governo. Dalmo Dallari ensina que:

“A Inglaterra pode ser considerada o berço do governo representativo. Já no século XIII, o mesmo que assistiu à elaboração da Carta Magna, numa rebelião dos barões e do clero contra o monarca, irá ganhar forma de parlamento”.

2 SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional: Como mudam as constituições*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1996, p. 115.

3 RANIERI, Nina. *Teoria do estado: Do estado de direito ao estado democrático de direito*. Barueri: Manole, 2013, p. 167.

Segundo o renomado catedrático da Faculdade de Direito da USP, o primeiro “protótipo” de agrupamento parlamentar teria sido uma reunião de nobres promovida em 1265, por Simon de Montefort, que resultou numa revolta contra o então monarca inglês, Henrique III. A esse encontro, de acordo com a lição do autor, Montefort teria atribuído o caráter de assembleia política, prosseguindo, dali por diante, uma evolução que resultou em um ato do rei Eduardo I, no ano de 1295, oficializando a criação do parlamento inglês<sup>4</sup>.

O autor, na verdade, argumenta, na mesma passagem, que essa iniciativa era uma repercussão do contexto que, aproximadamente cinquenta anos antes, resultou na assinatura da Magna Carta Libertatum. Segundo Dallari, a faísca do parlamentarismo surgiu no ano de 1213, quando o rei João sem Terra promoveu a convocação de “quatro cavaleiros discretos”, de cada condado, para com eles “conversar sobre os assuntos do reino”. Loureiro Júnior, em documento que sintetiza histórico curso oferecido nas Arcadas em princípios da década de 1960, anota que a Magna Carta:

“Instituiu e estabeleceu a permanência de um Conselho de Barões, incumbido doravante de coparticipar de muitas das atribuições que até então pertenciam exclusivamente ao monarca. Daí o embrião remoto do futuro parlamento, em cujo seio, mais tarde, iriam se esboçar e desenvolver os princípios definidores do regime parlamentarista”<sup>5</sup>.

Dallari adverte que não foi imediata a ascensão do parlamento ao papel de proeminência política. O regime absolutista acabou por limitar bastante o papel do parlamento, embora, já em 1332, tenha sido concebido o modelo bicameral, contrapondo-se às Assembleias dos Barões e àquela dos *Commoners*, da qual faziam parte cavaleiros, cidadãos e burgueses alheios à nobreza. Sobre esse episódio, esclarece Jó de Araújo:

“Surge, assim, pela primeira vez, uma menção oficial (1332) a reuniões separadas de nobres, representando os condados; de burgueses, representando as

---

4 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo, Saraiva, 2001, p. 231.

5 LOUREIRO JR, José. *Parlamentarismo e presidencialismo*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1962, p. 17.

idades; e de bispos e abades, representando a Igreja. É o esboço da formação das duas Câmaras: a dos Lordes e a dos Comuns”<sup>6</sup>.

Essas Câmaras não se mantinham em permanente reunião. Sua convocação dependia da vontade do monarca ou de suas necessidades, já que era prerrogativa dessas assembleias aprovar a criação de novos tributos para abastecer os cofres reais, por exemplo.

Foi a Revolução Gloriosa que acabou catalisando a elevação da condição do Parlamento como instituição proeminente no contexto político britânico. E foi, entre outras razões, uma peculiaridade linguística que desencadeou esse processo. Novamente, buscamos nas lições de Dallari uma bela síntese desse episódio histórico<sup>7</sup>.

Com a deposição do rei Jaime II e dos chamados papistas, o parlamento passou a condicionar o comportamento dos monarcas. Em 1714, a linha sucessória britânica resultou na coroação de um alemão, o rei George I. Ocorre que o rei não era capaz de comunicar-se em inglês, e não demonstrava grande interesse pela política local. Com isso, o gabinete, formado por nobres ingleses, se reunia e ia aproveitando o vácuo de poder para ganhar autonomia. Então, um dos ministros, Robert Walpole, foi escolhido para funcionar como uma espécie de representante do rei, a ponto de, ironicamente, passar a ser conhecido por *The Prime Minister*. Nascia, aí, a distinção entre a figura do chefe de Estado e do chefe de Governo. Sobre esse contexto histórico vem a lição de Alcides Saldanha:

“Em 1714, tendo falecido a rainha Ana, sem deixar herdeiros diretos, o parlamento escolheu outro bisneto de Jaime I, George, eleitor de Hannover, e entregou-lhe o trono inglês. Apesar de neto de ingleses por parte de mãe, George I era alemão; não falava nem entendia inglês. Para governar, deveria comunicar-se com seus ministros (gabinete) e com o parlamento. Tentou o latim e não conseguiu bons resultados. Procurou, então, uma pessoa que falasse com perfeição inglês e alemão e o transformou em seu representante; isso tanto para as reuniões do gabinete quanto para os contatos com o parlamento. O costume

6 ARAÚJO, Jó de. *Parlamentarismo: A hora e a vez da cidadania*. Petrópolis, Vozes, 1993, p. 23.

7 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Op. cit.*, p. 232.

anterior já fixara que essa pessoa deveria ter bom trânsito junto à maioria dos parlamentares, para poder exercer adequadamente suas funções. Aos poucos, o rei foi se afastando das reuniões – as quais não entendia o que se falava –, passando ao intérprete as funções governativas. Continuou acompanhando tudo por intermédio desse seu ministro, limitando-se a arbitrar crises que surgissem entre o gabinete e o parlamento. Estava sendo criada, naturalmente, a figura do primeiro-ministro”<sup>8</sup>.

Obviamente, essa mudança na centralidade dos órgãos políticos não passaria em brancas nuvens. O rei George III, neto de George I, quase 60 anos depois, tentou retomar os poderes outrora perdidos para o gabinete. Entretanto, uma série de controvérsias focadas na polêmica figura de John Wilkes, popular membro da Câmara dos Comuns, acabou reforçando o sentimento político que reclamava independência e autonomia para as Casas Parlamentares, que passaram a funcionar como lócus que garantia a estabilidade de ministros e do governo como um todo. Estava criado o caldo no qual se proclamou que “o rei reina, mas não governa”.

Porém, se o rei não governa, a quem cabe essa tarefa primordial? O sistema parlamentar surge como “o produto de afirmação do órgão da representação popular, o Parlamento, na fase do declínio do poder monárquico. A curva ascendente do poder parlamentar coincide com a curva declinante do poder monárquico”<sup>9</sup>. Nos termos de Burdeau, a ascensão do parlamento responde à questão que inaugura este parágrafo: o parlamento é a costela da qual deriva o órgão a quem é incumbida a tarefa de tomar e executar as decisões políticas. Daí porque se diz que o parlamentarismo é um regime de colaboração entre os Poderes Executivo e Legislativo: o órgão Executivo, o gabinete, é formado a partir das maiorias que compõem o parlamento. É, de certa forma, uma expressão das forças que compõem o órgão Legislativo.

Evidentemente, essa posição de destaque do parlamento só foi possível com o triunfo do modelo representativo de governo. É nesse modelo que o parlamento efetiva sua posição de primazia a partir da legitimidade que lhe

8 SALDANHA, Alcides. *Parlamentarismo e demais sistemas de governo: Guia prático*. Porto Alegre, AGE: RIGEL, 1993, p. 71.

9 BURDEAU, Georges. *Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1984. p. 162.

é conferida pelo instituto da representação. Se atualmente é consenso que o poder emana do povo, a casa que o representa é o órgão que toma as decisões mais legítimas, a ponto de ser o único que pode dispor do interesse público.

Vistas essas linhas introdutórias, podemos partir para uma análise mais direta dos principais elementos do regime parlamentarista.

Kildare Gonçalves Carvalho<sup>10</sup> nos ensina, claramente com base na citação de Dalmo de Abreu Dallari, que é possível identificar alguns elementos comuns a qualquer arranjo parlamentarista, como veremos a seguir.

## 2. DISTINÇÃO ENTRE CHEFE DE ESTADO E CHEFE DE GOVERNO

No regime parlamentarista há órgãos distintos para o exercício das funções de chefia de Estado e de Governo.

A chefia de Estado tem, em certa medida, dimensão mais simbólica, funcionando como uma espécie de esteio moral do Estado. Assim, é frequentemente escolhida pelo próprio parlamento, em eleição indireta, sem que isso represente qualquer mácula ao postulado democrático. Nos termos de Gonçalves Carvalho:

“O chefe de Estado exerce funções de representação do Estado, não lhe cabendo participar das decisões políticas. É, por isso mesmo, politicamente irresponsável. Sua figura é fundamental para a estabilidade e unidade do Estado, especialmente em período de crise, em que se torna necessária a indicação de um primeiro-ministro, submetendo-o à aprovação do parlamento”.

Já a chefia de Governo encarna funções absolutamente distintas. O chefe de Governo exerce efetivamente o Poder Executivo. Auxiliado por seu gabinete, cuja escolha é vista por Miguel Reale Jr. como o “primeiro ato do primeiro-ministro”<sup>11</sup>, ele depende da aprovação do parlamento para assumir

10 CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional*. Belo Horizonte, Del Rey, 2008, p. 221.

11 REALE Jr., Miguel. *Brasil/93: A hora do parlamentarismo!*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1993, p. 55.

o poder (o que leva a críticas quanto à questão da efetiva separação dos poderes no parlamentarismo). Ao chefe de Governo, seja ele denominado primeiro-ministro, premiê ou chanceler, cabe manter a coesão político-administrativa do gabinete. Comparando a sua atuação com a figura do presidente no presidencialismo, Reale Jr. afirma que:

“Não há a referência própria do exclusivismo do presidencialismo, segundo o qual compete ao presidente a ‘direção superior da administração federal’. No parlamentarismo, fala-se em coordenação das atividades do Conselho de Ministros e na manutenção da unidade de orientação”<sup>12</sup>.

### 3. RESPONSABILIDADE POLÍTICA DO CHEFE DE GOVERNO

Como dito, o chefe de Estado não se envolve, pelo menos ordinariamente, com as questões políticas. Assim, diz-se que ele é politicamente irresponsável. Nos dizeres de Reale Jr.:

“[...] O presidente da República resta intocável, representa a nação, e, como alto magistrado, cumpre-lhe garantir a unidade do país, assegurar a continuidade do regime democrático e o livre exercício das instituições. Simboliza a nação, e, por não lhe competir a administração, não sofre os desgastes de governar nem auferir as glórias de eventual sucesso administrativo. No entanto, ocupa posição altaneira, acima das desavenças e dos antagonismos, exatamente para, preservado, interferir sempre que necessário, com o fim de promover a manutenção do processo democrático”<sup>13</sup>.

O mesmo não se aplica, é claro, ao chefe de Governo. E a peculiaridade aqui é que a sua investidura é dependente da confiança do parlamento. Assim, quando há uma dissociação entre a orientação dominante no Legislativo e o gabinete, emerge o instituto do voto de confiança, que tem como contraface a moção de censura, mecanismos que servem para dissolver o Poder Executivo quando ele não tiver a sustentação necessária no parlamento.

---

12 REALE Jr., Miguel. *Op. cit.*, p. 56.

13 REALE Jr., Miguel. *Op. cit.*, p. 27.

Isso é prova da relação de dependência entre o Poder Executivo e as maiorias parlamentares que pode ocorrer em virtude do mau desempenho administrativo ou da má condução dos programas de governo.

#### 4. POSSIBILIDADE DE DISSOLUÇÃO DO PARLAMENTO

A citada relação de dependência não caracteriza, porém, um regime de poderes ilimitados às corporações parlamentares. Não se cria aquilo que Andre Hariou chama, em seu clássico manual, de “soberania parlamentar”<sup>14</sup>. O sistema parlamentarista conserva a previsão de mecanismos de freios e contrapesos para garantir equilíbrio mínimo à relação Executivo-Legislativo. Assim, se o segundo dispõe do instituto da moção de censura, ao primeiro assiste o direito de dissolver o Legislativo, encerrando uma dada legislatura antes de seu termo ordinário. No modelo inglês, também conhecido por *Westminster Model*, isso se dá por meio de solicitação do chefe de Governo ao chefe de Estado, para que este proceda à dissolução quando entender que a sua sustentação está calcada em frágil maioria, ou quando sentir que há descompasso entre a voz das ruas e o parlamento.

Uma vez dissolvida a legislatura, é dever do chefe de Estado convocar imediatamente novas eleições. Se dessas eleições resultar um parlamento que mantenha a maioria que sustenta o premiê, ele se conserva na chefia de Governo. Se, porém, o resultado for outro, forma-se um novo gabinete.

#### 5. COLABORAÇÃO ENTRE O PODER EXECUTIVO E O PODER LEGISLATIVO

É da coexistência de institutos como o voto de desconfiança e a possibilidade de dissolução do parlamento que emerge a ideia de colaboração. No regime parlamentarista, existe sempre uma espécie de simbiose, já que quando a sintonia entre ambos é desfeita, há algum tipo de ruptura. O interessante é que essa ruptura se dá em clima de absoluta normalidade, sem que existam maiores sobressaltos.

---

14 HARIOU, Andre. *Derecho constitucional y instituciones políticas*. Madrid, Ariel, 1971, p. 514.

Ainda com base na lição de Kildare Gonçalves Carvalho<sup>15</sup>, são diversas as tipologias organizatórias dos diferentes regimes parlamentaristas conhecidos na realidade da política mundial. O magistrado mineiro leciona:

### 5.1. Parlamentarismo dualista ou orleanista

Neste modelo, a construção do gabinete é prerrogativa do chefe de Estado. Assim, aquele que tem o poder de nomear, incumbe a prerrogativa de exonerar. Isso cria um regime no qual o chefe de Governo passa a responder politicamente perante duas instâncias: o parlamento e o chefe de Estado. O gabinete se mantém apenas quando ambas as vontades convergem.

### 5.2. Parlamentarismo monista

No parlamentarismo monista, nota-se a predominância de um órgão de poder sobre outro. Gonçalves Carvalho aponta que na terceira República da França houve predominância da Assembleia Nacional, enquanto no atual contexto britânico a predominância seria do primeiro-ministro.

### 5.3. Parlamentarismo misto ou intermediário

Neste modelo, o chefe de Estado é tido como uma figura mais ativa, resultando num regime também chamado de semipresidencialismo. Tem como marco principal o regime francês, inaugurado por Charles de Gaulle, e cumpre trajetória oposta ao parlamentarismo clássico, que visava reduzir os poderes do chefe de Estado, no caso, o monarca.

Ao chefe de Estado são conferidas prerrogativas de efetivo poder político como, por exemplo, a chefia das Forças Armadas e a suprema tomada de decisão em caso de circunstâncias de instabilidade institucional, guerras ou mesmo grandes catástrofes. Ordinariamente, ele funciona como uma espécie de Poder Moderador, garantindo o regular funcionamento dos demais Poderes do Estado.

Um ponto interessante é o papel exercido pelo sistema partidário no contexto parlamentarista. Com frequência, vê-se o bipartidarismo como

---

15 CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Op. cit.*, p. 222.

uma característica necessária ao sistema parlamentarista – certamente por sua observação no panorama britânico, o qual, há um bom tempo, se enfrentam trabalhistas e conservadores, dominando plenamente o cenário político e alternando-se como força majoritária. Tal relação de necessidade não encontra fundamento empírico, na medida em que outros Estados que adotam o parlamentarismo mostram-se adeptos do pluripartidarismo, como é o caso da Itália. É, todavia, verdadeiro o argumento de que regimes parlamentaristas, sob o signo do pluripartidarismo, muitas vezes conduzem a crises frequentes. Novamente, o caso italiano é prova disso.

De todo modo, muitos autores favoráveis ao sistema parlamentarista trazem como argumento de apoio à sua tese o suposto fato de que a adoção desse sistema de governo teria por efeito o fortalecimento dos partidos, o que seria bom para a democracia. Nesse sentido, ressalta Bonifácio de Andrada:

“Só no presidencialismo ocorrerá o fato pouco favorável para a democracia, ou seja, o enfraquecimento dos partidos, porque o presidente da República não precisa governar com eles [...].

“No parlamentarismo, essa hipótese é impossível, pois o governo é permanentemente dependente e vive em função dos partidos. Logicamente, eles se fortalecem e, se for o caso, ‘renascem das cinzas’ quando esse regime é implantado, pois que o sistema exige e necessita de correntes parlamentares para dar apoio aos governos, dentro do parlamentarismo”<sup>16</sup>.

## 6. PRESIDENCIALISMO

Vistos os principais elementos do sistema parlamentar, cabe aqui dissertar, ainda que brevemente, sobre o seu grande “antagonista”: o presidencialismo. Para os fins deste ensaio, valer-nos-emos da clássica obra de Dalmo de Abreu Dallari como linha mestra.

Em primeiro lugar, cumpre rememorar que o presidencialismo é uma criação do constitucionalismo norte-americano no século XVIII, considerado uma das ideias fundantes dos Estados Unidos enquanto nação. Essa

---

16 ANDRADA, Bonifácio de. *Parlamentarismo e realidade nacional*. Brasília, Câmara dos Deputados, 1997, p.49.

criação tinha como pano de fundo teórico os ideais antiabsolutistas de autores como Montesquieu e o repúdio à opressão da coroa inglesa, que resultou na independência das 13 colônias.

Assim, para prevenir uma eventual concentração excessiva de poder nas mãos de um único governante, os fundadores do Estado norte-americano buscaram radicalizar o Postulado da Separação de Poderes, criando, ao mesmo tempo, mecanismos de freios e contrapesos para balancear os poderes de cada um dos *branches of government*. Sobre essa histórica ocasião, Dallari disserta:

“Os fundadores do Estado norte-americano tinham plena consciência de estarem criando uma nova forma de governo. Na medida das possibilidades, aplicaram as ideias contidas na obra de Montesquieu (...). Além disso, atentaram para as necessidades práticas, procurando conciliar os conflitos de interesses e de tendências registrados entre os constituintes, criando um sistema de governo suficientemente forte e eficiente para cumprir suas tarefas e convenientemente contido para não degenerar num absolutismo”<sup>17</sup>.

O presidencialismo revelou-se um sucesso absoluto, tendo sido largamente adotada desde então – especialmente entre os países latino-americanos, onde a tradição presidencialista é quase uma regra, tamanha a sua aceitação.

Nesse sistema, ao contrário do parlamentarismo, há a concentração das figuras dos chefes de Estado e de Governo na pessoa de um único mandatário. Trata-se, portanto, de um órgão unipessoal, denominado presidente da República, que exerce, ao mesmo tempo, funções administrativas e políticas. Sendo assim, ele se afasta da figura irresponsável típica do parlamentarismo para ter sobre seus ombros quase a totalidade da responsabilidade política no regime presidencialista. Embora assistido por um gabinete, em geral composto por altos funcionários de nível ministerial (nos EUA chamados de secretários, no Brasil e nos demais países latino-americanos, em geral, de ministros), esses funcionários são de livre escolha e a demissão é feita pelo presidente, irrelevante a concordância ou discordância do parlamento.

A escolha do presidente se dá sempre pela via eleitoral, pelo menos nos ambientes democráticos. É válido ressaltar que, mesmo em ambientes não

---

17 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Op. cit.*, p. 240.

democráticos, há eleições, o que as diferencia das que ocorrem nas democracias é o grau de competitividade. Em regra, essa escolha se dá pelo voto direto e universal do povo, como é o caso do Brasil. Esse modelo, porém, comporta variante no panorama estadunidense, onde a escolha se dá de modo indireto, pelo colégio eleitoral – este, sim, constituído a partir do voto popular.

Essa escolha se dá para um prazo determinado. Assim, garante-se a alternância, pois, findo o prazo de duração do mandato, a cidadania se reúne para a escolha de um novo mandatário ou para sua manutenção, quando admitida a reeleição. Isso evita que o regime presidencialista assuma as feições de uma monarquia eletiva. Por fim, Dallari aponta a prerrogativa do veto presidencial, mecanismo de interferência direta do Executivo no processo Legislativo, como característica essencial do presidencialismo<sup>18</sup>.

O presidencialismo tende a criar um ambiente no qual o Poder Executivo se torna o mais destacado deles. Tem como ponto positivo a criação de uma cadeia de tomada de decisões rápida, forte e estável, com a responsabilidade política recaindo sobre a figura do presidente. Isso permite ao eleitor um acompanhamento direto e facilita a responsabilização. Ademais, com a superação do modelo do mandato imperativo, o modelo presidencialista tende à estabilidade institucional, já que as hipóteses de impeachment se restringem a circunstâncias altamente excepcionais, como crimes de responsabilidade.

Como pontos negativos, a doutrina costuma citar o personalismo no exercício do poder. Sendo a figura central do Estado, o presidente acaba, muitas vezes, sendo seduzido pelo “canto da sereia” da promoção pessoal. Além disso, durante o período do mandato, vigora uma quase irresponsabilidade política do sumo mandatário, e frequentemente vê-se a degeneração dos governos presidencialistas ou a dissociação entre a decisão política e a perspectiva social ou o populismo puro e simples. Isso tudo levando a uma hipertrofia do Poder Executivo à qual Humberto Theodoro Junior se refere como o “vício fundamental”, que tem originado todas as crises pelas quais tem passado a República brasileira<sup>19</sup>.

---

18 DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. cit., p. 244.

19 THEODORO Jr., Humberto. “Parlamentarismo no Brasil”. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, ano XXXIII, n. 28/29. Belo Horizonte, UFMG, 1985-1986, p. 202.

## 7. PARLAMENTARISMO NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS

Embora o Brasil seja um país de evidente e longa tradição presidencialista, a verdade é que já houve a adoção do regime parlamentarista em duas ocasiões ao longo da história. Conforme o senso comum de que “desconhecer a história é condenar-se a repeti-la”, cumpre-se, aqui, com apoio da doutrina de Humberto Theodoro Junior, relatar brevemente esses dois episódios.

O primeiro deles ocorreu no período Imperial. Humberto Theodoro Junior afirma que foi no fim do período de maior instabilidade político-institucional do país que floresceu a experiência parlamentarista. Após a abdicação do imperador D. Pedro I em favor do infante D. Pedro II, o Brasil vinha vivendo uma série de revoltas e conflitos internos armados. Entre eles, destacam-se a Guerra dos Farrapos, no Rio Grande do Sul; a Sabinada, na Bahia; a Balaiada, no Maranhão; e a Cabanagem, onde hoje é território paraense, conhecidas posteriormente como as Revoltas Regenciais, em alusão ao período da Regência, que se prolongou entre 1831 e 1840, enquanto o imperador D. Pedro II não chegava à maioridade. Nesse período, segundo o professor mineiro, o regime parlamentarista foi sendo moldado por razões de ordem fática, para viabilizar o exercício do poder na incapacidade etária do monarca e em face da grave instabilidade pela qual passava o país.

Finalmente, com a assunção de D. Pedro II, seus gabinetes de ministros eram formados de acordo com as maiorias parlamentares, ainda que não houvesse na Constituição Imperial de 1824 qualquer obrigatoriedade nesse sentido. Já em 1847, por força do Decreto n. 523, foi criada a figura da Presidência do Conselho de Ministros. Diz Humberto Theodoro Junior que “aparecia formalmente a figura do chefe de Governo, configurando, a partir daí, claramente o ‘Governo de Gabinete’”<sup>20</sup>.

Conforme as mudanças foram sendo paulatinamente implementadas junto ao sistema eleitoral – por meio de leis como a Lei dos Círculos, que inaugurou a prática do voto distrital, e a posterior Lei Saraiva –, cada vez mais o imperador se via forçado a ceder parte de suas prerrogativas, condicionando o exercício do poder monárquico à sinergia com as orientações políticas do parlamento. Nesse contexto, gabinetes se sucediam e caíam ao

---

20 THEODORO Jr., Humberto. Op. cit., p. 196.

sabor das urnas, atingindo, na visão de Raul Pilla, a “plenitude da verdade do regime parlamentarista”<sup>21</sup>. Esse ciclo virtuoso, ao menos na visão dos citados autores, teria sido interrompido pelo levante militar de 1889, que resultou na Proclamação da República sob o marco presidencialista à imagem e semelhança dos Estados Unidos.

Aproximadamente 70 anos mais tarde, o Brasil volta seus olhos à opção parlamentarista, novamente num momento de grave crise institucional. Com o mundo dividido pelo conflito ideológico que marcou a Guerra Fria, sobreveio a renúncia do então presidente da República Jânio Quadros. Nessa situação, a Constituição impunha que deveria assumir seu vice, João Goulart (Jango). O vice-presidente, entretanto, encontrava-se em viagem oficial à China, já sob o comunismo implantado por Mao Tsé-Tung. Diversos setores, especialmente entre as Forças Armadas, manifestavam-se contrariamente à solução constitucional por entenderem que João Goulart estava demasiadamente associado ao ideário comunista. Num contexto de enorme conflito que beirou a guerra civil, estavam apostos, de um lado, os ministros militares e, de outro, os adeptos da chamada Rede da Legalidade, encabeçada pelo então governador gaúcho Leonel Brizola (que era também cunhado de Goulart), encontra-se como solução intermediária a adoção do Ato Adicional n. 4.

Editado em tempo recorde, o referido ato, de *status* de Emenda Constitucional, inaugurou no Brasil o que Seabra Fagundes classificou como um sistema “nitidamente parlamentarista”<sup>22</sup>, posto reconhecer no ato todos os elementos caracterizadores do parlamentarismo, conforme analisado supra. Como não poderia deixar de ser, à luz do contexto que originou o Ato Adicional, todas as competências atribuídas ao presidente da República (no caso, Jango) dependiam, para sua real implementação, da concordância das instâncias parlamentares ou pelo menos do Conselho de Ministros, presidido, num primeiro momento, por Tancredo Neves, que atuava como primeiro-ministro.

21 PILLA, Raul. “Discurso parlamentar”. In: Brasil, Câmara dos Deputados. *Perfis Parlamentares*, v. 16. Brasília, Câmara dos Deputados, 1960, p. 583.

22 SEABRA FAGUNDES, M. “O parlamentarismo no Ato Adicional”. In: *Revista de Direito Administrativo*, v. 69. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1962, p. 2.

Ao presidente cabia a escolha do primeiro-ministro (chamado pelo ato de presidente do Conselho de Ministros), que deveria, no entanto, ter seu nome ratificado pela Câmara por maioria absoluta (art. 8º do Ato). Na hipótese de três recusas, a competência seria deslocada para o Senado. Os demais ministros seriam escolhidos pelo presidente do Conselho. O artigo 7º chegava a estatuir que “todos os atos do presidente da República devem ser referendados pelo presidente do Conselho e pelo ministro competente como condição de validade”, o que mostra que o chefe de Estado não dispunha de poder político real. Prova disso é que o Comando em Chefe das Forças Armadas era exercido pelo Conselho de Ministros. A única prerrogativa substancial do presidente era a dissolução da Câmara, prevista no artigo 14, e a posterior convocação de novas eleições.

O artigo 1º atribuía ao Conselho de Ministros a responsabilidade política, como convém ao sistema parlamentarista. Além dela, todas as prerrogativas administrativas substanciais. Seabra Fagundes afirma<sup>23</sup>:

“O govêrno, em sentido amplo, é confiado, sem qualquer reserva, ao Gabinete. Dêle nada se deixa à ação do Presidente da República, pois óbvio que se ao Conselho de Ministros cabe a direção e a responsabilidade dos negócios governamentais, propriamente ditos, e administrativos, não resta àquele, em verdade, campo algum de ação político-governamental-administrativo. Tal como próprio do sistema parlamentar, o Presidente se atém numa área, antes de significação moral do que de cunho político, do que de govêrno, do que de administração, antes de significado simbólico do que de atuação efetiva [*sic*].”

O Ato Adicional e os conhecidos esforços conciliadores de Tancredo Neves e seus sucessores na chefia de Governo (foram três gabinetes no curto período parlamentarista), porém, não foram capazes de apaziguar os ânimos e superar o antagonismo entre os diversos setores da vida política nacional. O presidente João Goulart não abandonou o discurso no sentido de cobrar as chamadas reformas de base, que eram vistas por setores conservadores (inclusive entre as Forças Armadas) como uma agenda de cunho comunista. Assim, a radicalização permaneceu e, poucos meses depois de sua adoção, o parlamentarismo foi humilhanamente derrotado em um

---

23 SEABRA FAGUNDES, M. Op. cit., p. 6-7.

plebiscito realizado em janeiro de 1963. O sistema presidencialista foi, então, imediatamente restaurado, sob a chefia de João Goulart, que restaria deposto pelo golpe militar poucos meses depois.

## 8. PARLAMENTARISMO SOB A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Desde a experiência da década de 1960, o ideário parlamentarista segue sendo uma relevante vertente da vida política brasileira. Prova disso é que a Assembleia Constituinte que elaborou e promulgou a Constituição Federal de 1988 foi marcada por um forte viés parlamentarista, responsável, na visão majoritária da doutrina, pela inclusão das medidas provisórias como espécie legislativa, sob influência de instituto correlato do direito italiano, panorama que prestigia o parlamentarismo.

Além disso, também houve a previsão no ADCT da realização de plebiscito dali a cinco anos, no qual seria facultada à cidadania brasileira a oportunidade de escolher qual seriam o regime e o sistema de governo, optando entre república e monarquia e entre parlamentarismo e presidencialismo. A despeito das vitórias acachapantes da república e do presidencialismo (segundo o TSE, a monarquia obteve 10,26% dos votos, contra 66,28% da república, e o parlamentarismo obteve meros 24,79% dos votos, contra 55,41% em favor do presidencialismo), ainda permanece, em diversos segmentos da sociedade, a defesa da adoção do sistema parlamentarista.

Nesse sentido, não surpreende que o então presidente da Câmara dos Deputados, deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), tenha, em entrevista publicada na *Folha de S. Paulo*<sup>24</sup> de 29/06/2015, defendido a adoção do sistema parlamentarista como possível mecanismo de prevenção contra crises políticas no futuro.

Reverberando a fala do presidente da Câmara, diversos parlamentares têm-se manifestado em favor do parlamentarismo. Tanto é assim, que foi lançada, nas primeiras semanas de agosto de 2015, uma Frente Parlamentar Mista em Defesa do Presidencialismo Participativo, agregando 202 deputa-

24 Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/06/1648976-eduardo-cunha-diz-que-articula-para-aprovar-sistema-parlamentarista.shtml>. Acessado em: 30 out. 2016.

dos e 11 senadores de vários partidos. Esse sistema seria, na visão do coordenador da Frente Parlamentar, deputado Bonifácio de Andrada (PSDB-MG), histórico defensor da opção parlamentarista, um sistema de transição para o parlamentarismo inspirado no sistema francês<sup>25</sup>.

Nesse debate, volta à baila a PEC n. 20-A de 1995. Essa PEC, de autoria do então deputado Eduardo Jorge, eleito pelo PT de São Paulo, mostra-se pronta para ser colocada em votação desde o já distante ano de 2001.

Essa PEC prevê a adoção do sistema parlamentarista clássico. Ao presidente da República, eleito por sufrágio universal, caberia a chefia de Estado. Ele ocuparia uma posição alheia à política ordinária, tanto que seria proibida sua vinculação, ainda que honorífica, a partido político, desde a sua posse até o fim do mandato (art. 78, § 2º, da PEC). Entre as suas atribuições nota-se a constante exigência de aval do primeiro-ministro, nomeado por ele após oitiva da maioria congressual (artigo 82), para quaisquer questões mais substanciais, entre as quais a dissolução da Câmara (art. 80, VI) ou a decretação de estado de defesa (art. 80, XIX).

O governo caberia, segundo o art. 81, ao primeiro-ministro e ao Conselho de Ministros. Ambos estariam, de acordo com o mesmo artigo, sujeitos à confiança do Congresso Nacional. Para tanto, poderá, a qualquer momento, solicitar voto de confiança do Congresso, aprovado por maioria absoluta de cada uma das casas. A não aprovação, assim como a aprovação de moção de censura, implica na demissão do governo na forma do art. 84.

O curioso é que o primeiro-ministro, conforme o artigo 85, não seria necessariamente membro do parlamento, mas apenas preferencialmente seria escolhido entre eles pelo presidente. A ele incumbem as providências clássicas de desempenho da superior administração da nação, na forma do art. 86. Ao Conselho de Ministros, por sua vez, caberia opinar sobre questões relevantes, elaborar programa de governo e questões que excedam a competência individual de cada ministro.

A PEC prevê um regime de transição criando a figura de ministro-coordenador, que seria uma espécie de protótipo de primeiro-ministro, referendando atos do presidente e coordenando o trabalho dos ministros, além de

---

25 ANDRADA, Bonifácio de. Entrevista. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/tv/materias/PALAVRA-ABERTA/494977-O-PARLAMENTARISMO-E-UMA-SAIDA-PARA-A-CRISE-POLITICA.html>>. Acesso em 04 set. 2015.

promover a articulação político-administrativa do Governo. *In verbis*, o inciso II do art. 2º da PEC:

Ao ministro-coordenador, além de outras atribuições outorgadas e delegadas pelo presidente da República, conforme o disposto no artigo 87, parágrafo único, inciso IV, cabe à articulação político-administrativa do Governo, competindo-lhe coordenar os ministérios, sob a orientação do presidente da República, e presidir as reuniões ministeriais, na sua ausência;

De todo modo, o art. 3º da PEC condiciona a adoção do sistema parlamentarista à realização de um plebiscito. Isso porque a comissão que o elaborou entendeu que, em função da rejeição expressa na consulta de 1993, somente um novo escrutínio popular poderia superá-la, viabilizando a mudança de sistema. Por fim, o art. 5º faculta aos Estados a possibilidade de adoção do sistema parlamentarista, rompendo com o princípio da simetria atualmente em vigor, o que sem dúvida impõe um sério questionamento em relação à constitucionalidade de tal previsão.

## 9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste capítulo, pudemos visitar episódios interessantes da história política do Brasil. Neste trajeto, fica patente que o Parlamentarismo é uma carta que ciclicamente é trazida à mesa das disputas políticas. No atual processo de reforma política, percebemos mais um movimento nesse sentido.

Este movimento de idas e vindas é uma verdadeira prova da força que o ideário parlamentarista ostenta. Trata-se de uma alternativa político-institucional adotada por um expressivo número de Estados nacionais, com resultados bastante satisfatórios. Entretanto, a despeito de diversas tentativas, no panorama nacional não se viu o mesmo sucesso.

Evidentemente, isso não quer dizer que eventual adoção do parlamentarismo no Brasil esteja fadada ao fracasso. Porém, o que a história prova, em particular a experiência da década de 1960, é que o parlamentarismo não pode ser visto como uma solução de curto prazo para um contexto de crise. Por isso, entendemos que um debate franco, aberto e responsável é condição *sine qua non* para que se possa ver com seriedade qualquer movimento no

sentido de se alterar o sistema de governo vigente entre nós. Eventual adoção casuística do parlamentarismo, nos parece, não deverá trazer resultados mais animadores do que os vistos em meados dos anos 1960.

## 10. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, Jô de. *Parlamentarismo: a hora e a vez da cidadania*. Petrópolis, Vozes, 1993.
- ANDRADA, Bonifácio de. *Parlamentarismo e realidade nacional*. Brasília, Câmara dos Deputados, 1997.
- \_\_\_\_\_. Entrevista. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/tv/materias/PALAVRA-ABERTA/494977-O-PARLAMENTARISMO-E-UMA-SAIDA-PARA-A-CRISE-POLITICA.html>>. Acesso em: 04 set. 2015.
- BURDEAU, Georges. *Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1984.
- CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional*. Belo Horizonte, Del Rey, 2008.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo, Saraiva, 2001.
- HARIOU, Andre. *Derecho Constitucional y instituciones políticas*. Madrid, Ariel, 1971.
- LOUREIRO JÚNIOR, José. *Parlamentarismo e presidencialismo*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1962.
- PILLA, Raul. “Discurso parlamentar” In: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Perfis Parlamentares*, v. 16. Brasília, Câmara dos Deputados, 1960.
- RANIERI, Nina. *Teoria do Estado: Do estado de direito ao estado democrático de direito*. Barueri, Manole, 2013.
- REALE JÚNIOR, Miguel. *Brasil/93: A hora do parlamentarismo!*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1993.
- SALDANHA, Alcides. *Parlamentarismo e demais sistemas de governo: Guia prático*. Porto Alegre, AGE; RIGEL, 1993.
- SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional: Como mudam as constituições*. Brasília, Universidade de Brasília, 1996.
- SEABRA FAGUNDES, M. “O parlamentarismo no Ato Adicional”. *Revista de Direito Administrativo*, v. 69. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1962.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de. *Direito Constitucional I*. Introdução à Teoria da Constituição. Braga, Livraria Cruz, 1979.
- THEODORO JÚNIOR, Humberto. “Parlamentarismo no Brasil”. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Ano XXXIII, n. 28/29. Belo Horizonte, UFMG, 1985-1986.

## Capítulo 12

# O Voto Distrital

*Kátia Cristine Oliveira Teles*  
*Alessandra Mara Cornazzani Sales*  
*Thalita Abdala Aris*

### 1. INTRODUÇÃO

O sistema eleitoral distrital, ou voto distrital, evidencia um modo específico de elegibilidade dos representantes políticos num Estado de Direito: por distritos. O distrito pode representar um único estado, e um estado, por outro lado, pode estar guarnecido de vários distritos.

Enquanto o sistema distrital evidencia a implantação de um modo de eleições único, no qual se consagra vencedor o detentor da maioria dos votos da divisão geográfica (distrito) que concorreu, o voto distrital compreende apenas o método de sufrágio, vale dizer, de seleção de candidatos – razão pela qual admite sua plena harmonia com o sistema eleitoral proporcional, por exemplo.

Nesse deslinde, independentemente da forma de aplicação do voto distrital – com a inserção de um sistema eleitoral próprio, puro, ou misto a outro sistema –, a sua abordagem é imprescindível quando se trata de reforma política. Por essa razão, a primeira parte deste capítulo analisará o surgimento do sistema/voto distrital e sua aplicabilidade em outros países que também adotam o regime democrático.

A segunda parte, por sua vez, propiciará um panorama histórico de sua implantação em solo doméstico durante o Segundo Reinado e a Primeira República, com destaque às tentativas de retorno até o advento da atual Constituição Federal.

A terceira e última parte demonstrará o quão permanece no ambiente parlamentar sendo discutida essa matéria no século XXI, com descrição detalhada de cada um dos pontos principais tratados em sede de projeto de lei ou de proposta de emenda ao texto constitucional.

## 2. SURGIMENTO DO VOTO DISTRITAL

O voto distrital está relacionado diretamente aos sistemas eleitorais, bem como aos partidos políticos e à democracia que, por meio da liberdade de escolha, assegura autêntica representatividade entre eleitor e eleito, permitindo que aquele acompanhe a atuação deste e verifique se, efetivamente, há o cumprimento das promessas de campanha para a garantia de melhoramentos sociais regionais.

O voto distrital foi criado na Alemanha, a partir de estudos e negociação política, após a Segunda Guerra Mundial. Nessa primeira eleição, em 1949, o cidadão tinha direito a um único voto: ou votava em seu candidato distrital ou, se este tivesse menos chances de vencer, optava por votar em outro, que fizesse oposição ao candidato indesejado por esse eleitor. Esse voto único tinha duas finalidades: “A eleição do candidato no distrito e a soma de votos para a legenda partidária, com base na qual se calculavam os quocientes partidários” (CINTRA, 2000, p. 8).

Em 1953 foi estabelecido o critério de dois votos, possibilitando que o eleitor votasse no candidato distrital de sua preferência, bem como também tivesse direito a votar a partir de listas dos partidos políticos. Nesse sistema:

Metade dos deputados se elege em distritos uninominais, por critério majoritário (maioria simples) e voto personalizado (voto no candidato), e metade mediante listas partidárias estaduais, com os candidatos apresentados ao eleitor na sequência em que deverão ser eleitos. (CINTRA, 2000, p. 07, *sic*)

Adota-se, assim, na Alemanha, o sistema misto, em que ganha o deputado mais votado e o voto nas listas partidárias configura o voto de legenda, cujo objetivo é estabelecer o cálculo de vagas pertencentes aos partidos no parlamento. Isso permite que alguns eleitos pelo povo possam ter acompanhamento direto em relação às suas realizações.

Esse sistema misto foi adotado somente pela Alemanha, já que os demais países (Estados Unidos, Canadá, Inglaterra e França) escolheram o voto distrital puro, em que cada distrito elege um candidato. Na Itália, muito embora este país tenha adotado modelo semelhante ao alemão, as listas dos partidos não têm alcance nacional, mas são organizadas para cada uma das 26 circunscrições dos distritos.

Com a reforma política ocorrida no início de 2016, o primeiro-ministro italiano, Matteo Renzi, colocou fim nas eleições para a Câmara Superior, no intuito de reduzir de forma drástica seu poder e assegurar a estabilidade dos governos. Além disso, permitiu ao líder dos partidos escolher os principais candidatos das listas para os 100 distritos eleitorais do país (CARTA CAPITAL, 2016).

Nos Estados Unidos, a Câmara dos Representantes é composta por 435 membros que são escolhidos pelo voto distrital puro, ou seja, por maioria simples, cada distrito elege seu representante para um mandato de dois anos.

A Inglaterra também adota o sistema distrital puro e suas casas possuem 651 membros eleitos por maioria simples e com mandato de cinco anos, que pode ser interrompido se o primeiro-ministro convocar novas eleições.

Na França, mesmo utilizando o voto distrital puro, os seus deputados são eleitos em dois turnos. Ganha no primeiro turno aquele candidato que conseguir mais da metade dos votos e “desde que a votação seja equivalente a pelo menos 25% do eleitorado inscrito. No Segundo turno, só concorre quem teve pelo menos 10% dos votos no primeiro e ganha o mais votado” (VOTO DISTRITAL, 2008).

Insta ressaltar que na França é necessário a maioria absoluta para eleger o candidato, enquanto nos demais países (Estados Unidos, Canadá e Inglaterra) adota-se a maioria simples para eleger pelo sistema distrital.

Diante disso, o voto distrital se faz presente em alguns países da Europa e na América do Norte, no intuito de assegurar autêntica representatividade e, por consequência, maior fiscalização por parte do eleitorado em relação à atuação do eleito.

### 3. O SISTEMA ELEITORAL DISTRITAL NO BRASIL

O sistema eleitoral distrital foi adotado no Brasil durante o Império. Avançou no período republicano, vigendo apenas até a Primeira República

ou República Velha. Três normas legais infraconstitucionais deram-lhe suporte: duas, com início e fim na fase imperial e uma, com início no Império e fim na República Velha.

Em 19 de setembro de 1855, o Decreto n. 842, conhecido como a “Lei dos Círculos”, foi o instrumento que introduzira, pela primeira vez, o sistema de votação por distritos ou círculos eleitorais no ordenamento jurídico brasileiro. As províncias foram divididas em distritos uninominais<sup>1</sup>, alterando a legislação anterior que dispunha sobre as eleições de senadores, deputados, membros das Assembleias Provinciais, Juizes de Paz e Câmaras Municipais<sup>2</sup>. Estabeleceu em seu art. 1º, § 5º, *in verbis*:

O Governo designará para cabeça de cada Districto Eleitoral a Cidade, ou Villa mais central, onde se reunirão em hum só Collegio no dia marcado para a eleição dos Deputados á Assembléa Geral, e no edificio, que o Governo tambem designar, todos os Eleitores do Districto; e depois de observadas as formalidades para a organização do Collegio, e as mais de que trata o Capitulo 1º do Titulo 3º da Lei, procederão á eleição de hum Deputado, votando cada Eleitor por cedula não assignada, e escripta em papel fornecido pela Mesa. Recolhidos os votos em escrutinio secreto, contados e apurados, ficará eleito Deputado o Cidadão que obtiver maioria absoluta de votos [*sic*].

E, ainda, vedou a possibilidade de se candidatarem – portanto, serem eleitos – às assembleias provinciais, deputados gerais e senadores nos colégios eleitorais dos distritos em que atuem “os presidentes de províncias e seus secretários, os comandantes de armas e generais em chefe, os inspetores da Fazenda geral e provincial, os chefes de polícia, os delegados e subdelegados de polícia e os juizes de direito e municipais” (CAVALCANTI, 1975, p. 69).

O segundo momento do voto distrital no Brasil foi em 1860, com a segunda “Lei dos Círculos”, o Decreto n. 1.082, de 18 de setembro. Funda-

1 Art. 1º, § 3º: “as Provincias do Imperio serão divididas em tantos Districtos Eleitoraes quantos forem os seus Deputados à Assembléa Geral”. (*Sic.*)

2 Lei n. 387, de 19 de agosto de 1.846, que foi a primeira lei eleitoral brasileira, estabelecendo a seleção por lista tríplice pelo imperador como o processo de eleição dos deputados e senadores e, em eleições secundárias, a nomeação dos membros das assembleias provinciais (CAVALCANTI, 1975, p. 65).

mentalmente, ao alterar a legislação anterior<sup>3</sup>, modificou apenas a quantidade de deputados por cada distrito aos pleitos eleitorais subsequentes, passando de um para três. *In verbis*:

As provincias do Imperio serão divididas em districtos eleitoraes de tres Deputados cada hum. Quando porém derem só dous Deputados, ou o numero destes não fôr multiplo de três, haverá hum ou dous districtos de dous Deputados [*sic*].<sup>4</sup>

Em 1875, o voto distrital perdeu sua força: foi revogado pela Lei do Terço o Decreto n. 2.675, de 20 de outubro de 1875.

Para Cunha (1991, p. 19), essa nova regulamentação tinha a pretensão de “garantir às minorias a terça parte da representação”. Assim como reforçado por Cavalcanti, os círculos (distritos) haviam sido abolidos e as chapas reintroduzidas no modo original, *in verbis*:

Buscando satisfazer a velha aspiração de dar representação a “todas” as opiniões do país e impedir que as “maiorias provinciais” abafassem as “maiorias locais” e “parciais”, votava-se em apenas dois terços dos candidatos da lista, a fim de que restasse um terço de vagas para as minorias. Era vedado votar na chapa completa (CAVALCANTI, *ob.cit.*, p. 88-93).

Na sequência, o ano de 1881 marcou o revigoramento do voto distrital no sistema eleitoral brasileiro. Pela terceira vez, passava a ser redefinido com a edição da Lei n. 3.029, de 9 de janeiro, conhecida como Lei Saraiva ou Lei do Censo, e, conseqüentemente, o restabelecimento do modo de eleição por distritos uninominais. Segundo artigo 17, portanto, *in verbis*:

As provincias serão divididas em tantos districtos eleitoraes quantos forem os seus Deputados à Assembléa Geral, attendendo-se quanto possível á igualdade de população entre os districtos de cada provincia e respeitando-se a contiguidade do territorio e a integridade do municipio [*sic*].

---

3 Decreto n. 842/55 e a Lei n. 387/1846.

4 Art. 1º, § 2º.

Assim, para a operacionalização desse novo sistema, em 21 de maio de 1881, todas as províncias foram transformadas em distritos, a partir dos Decretos n. 8.100 a 8.119<sup>5</sup>.

É fato que o sistema eleitoral distrital, introduzido no Brasil Império, nunca foi bem recebido pelos juristas e estudiosos do tema.

As críticas se delineiam no fato de introduzir modo de eleição dos representantes do povo disfarçado do que se queria na realidade: a simples nomeação de deputados pelo imperador, que por ele guardasse simpatia. Afinal, como rememorado por Cunha (1991, p.19), nesse momento histórico o Brasil vivia uma monarquia que se legitimava pelos “amigos do rei”, vale dizer, por uma parcela bastante seleta da sociedade que se beneficiava do voto censitário, restrito a quem tivessem bens e rendas superiores a um valor estabelecido pela lei. Essa toada, contudo, na entrada da República, não se modificou; apenas os atores é que foram outros, como se verá.

No período Republicano, o modelo de eleição praticado até então – por via de distritos eleitorais – não foi suprimido. Pelo contrário: foi recepcionado com a nova disciplina da Lei n. 35, de 26 de janeiro de 1892<sup>6</sup>. Por sua vez, a divisão dos Estados em distritos eleitorais ficou a cargo do Decreto n. 153, de 3 de agosto de 1892.

Embora a Lei n. 1.269, de 15 de novembro de 1904, conhecida como Lei Rosa e Silva, tivesse deferido novo tratamento ao processo eleitoral, revogando todas as disposições processuais anteriores, seu teor repetia o modo de apuração distrital que até então era aplicado<sup>7</sup>, não encerrando o sistema distrital vigente.

Com isso, o controle daqueles que eram eleitos permaneciam sob vigília dos detentores do poder. Atas falsas permaneceram sendo lavradas, mesmo com a Revolução de 1930, que havia prometido exterminá-las, mediante implantação de uma reforma eleitoral pelo presidente da República, Getúlio Vargas, como declarado, inclusive, por ele em sua posse. Enfim,

---

5 Províncias de Amazonas, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, São Pedro do Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso.

6 Art. 36: “Para a eleição de deputados, os Estados da União serão divididos em districtos eleitoraes de tres deputados, equiparando-se aos Estados, para tal fim, a Capital Federal”.

7 Arts. 58 e 90.

têm-se que essas atas eram realizadas pela Comissão da Câmara dos Deputados que, com nítida intenção de fraudar e coagir o processo eleitoral, avaliavam sobre a conveniência ou não dos candidatos eleitos, diplomados no próprio distrito, assumirem os cargos para os quais foram vencedores. Para tanto, tinham a obrigação de apresentar o diploma a essa casa legislativa e aguardar a validação para a sua elegibilidade<sup>8</sup>.

Em definitivo, seu fim se evidenciou apenas com o Código Eleitoral de 1932 (Decreto n. 21.076, editado em 24 de fevereiro), em especial, com a implantação do voto proporcional no ordenamento jurídico brasileiro, exatamente como defendido pelo deputado gaúcho e ex-ministro da Agricultura, Assis Brasil, aliás, também grande idealizador e responsável pela redação dessa norma legal.

Desde então, durante a vigência e o funcionamento do voto proporcional, que de fato se consagrou apenas com a Constituição de 1946, vários projetos permaneceram sendo apresentados na insistência de se reinstaurar o voto distrital em solo nacional. Mereceram destaque, segundo Gennarini (ob. cit., p. 94), as proposituras pioneiras “de autoria do ministro Edgard Costa, em 1958, e o projeto de autoria do então deputado André Franco Montoro, em 1964<sup>9</sup>, o qual se destaca pela incorporação da experiência germânica ao sistema eleitoral pátrio”, assim como os projetos de lei apresentados pelo senador Milton Campos<sup>10</sup>, pelo deputado Oscar Corrêa<sup>11</sup> e pelo senador José Sarney<sup>12</sup>, discutindo sobre o voto distrital e o sistema

---

8 Sérgio Sérulo Cunha, em “O sistema distrital no Brasil”, *Revista Teórica Política e de Informação: Princípios*. Editora Anita Garibaldi. 28.ed., fev/mar/abr. São Paulo: 1993. p. 18.

9 Projeto de Lei n. 2.152, apresentado em 22 de julho de 1964, com disposição, dentre outras previsões, de se estabelecer a eleição por distrito e a cédula oficial para todos os pleitos, sem que eliminadas fossem as eleições proporcionais, senão apenas a vedação de alianças de partidos políticos nesses pleitos. Referido projeto foi arquivado em 09 de março de 1967.

10 Projeto de Lei, do Senado, n. 38 de 1960, que, aliás, para CUNHA, tratava-se de um projeto bastante coerente com sua justificativa, na medida em que se tratava de voto distrital e não de eleição distrital (*ibid.*, p. 18).

11 Projeto de Lei n. 2.152 de 1964.

12 Projeto de Lei, do Senado, n. 280 de 1977, que propunha a divisão de cada Estado em distritos uninominais, ou seja, em tantos distritos quantos as vagas de deputado federal

distrital puro, respectivamente. Todos, arquivados. Afinal, como rememorado por Cunha<sup>13</sup>, “os projetos contemporâneos à Constituição de 1946 não podiam prosperar, tendo em vista ter sido acolhido, em seus artigos 56 e 134, o princípio da representação proporcional”.

O ministro do Supremo Tribunal Federal, Vilas Boas<sup>14</sup>, a pedido do então presidente da República, Castelo Branco<sup>15</sup>, assumiu uma comissão especial criada com a finalidade de reformar a legislação eleitoral, para avaliar a possibilidade de retorno do sistema eleitoral distrital. O resultado desse trabalho foi a proposta de instalação de um sistema distrital misto, “com metade dos deputados eleita por distritos e a outra metade mediante distribuição proporcional das cadeiras”<sup>16</sup>, mas não chegou a prosseguir, porque o Ato Institucional n. 2, editado em 27 de outubro de 1965, encerrou as atividades dos partidos políticos, extinguindo-os a ponto de favorecer a instalação artificial de um sistema bipartidário.

Até a deposição do bipartidarismo, em 1979, nos dez anos prévios à sua derrocada, CUNHA trouxe uma observação bastante interessante nas razões pelas quais não teria se implantado o sistema distrital no ordenamento jurídico, já que havia brecha constitucional para isso e vários projetos de lei em tramitação no Congresso. Segundo o autor:

“É que, adotado esse sistema durante a ditadura, ele teria conduzido à extinção do MDB: o regime perderia, com isso, importante elemento propagandístico: a existência de uma oposição consentida – tanto quanto a de algo a que se chamara de ‘Constituição’ – criava uma aparência de Estado democrático de direito.”<sup>17</sup>

---

seriam necessárias para preencher, tudo em consonância com a demarcação feita pelo Tribunal Superior Eleitoral que, por sua vez, deveria observar os critérios de população, a contiguidade e os aspectos socioeconômicos e a possibilidade de redefinição de distritos após duas eleições sucessivas.

13 *Ibidem*, p. 18.

14 Antônio Martins Vilas Boas, ministro presidente do STF no período de 9 de março de 1965 a 15 de novembro de 1966.

15 Como é tratado pela doutrina especializada o general Humberto de Alencar Castelo Branco.

16 CUNHA, *ibidem*, p. 19.

17 CUNHA, Sérgio Sérulo. “O sistema distrital no Brasil”, *Revista Teórica Política e de Informação: Princípios*. Editora Anita Garibaldi. 28ªed., fev/mar/abr. São Paulo: 1993. P. 19.

Além disso, o sistema misto majoritário e proporcional por distrito chegou a ser cogitado com a promulgação da Emenda Constitucional n. 22/1982<sup>18</sup>, porém, não teve aplicabilidade, sendo revogada pela Emenda Constitucional n. 25/1985<sup>19</sup>.

Isso porque, como enfatizado por BARROS<sup>20</sup>, a previsão constante do parágrafo único do art. 148 da Emenda Constitucional n. 22 de 1982 exigia uma lei para que os deputados federais e estaduais fossem eleitos pelo sistema distrital misto, majoritário e proporcional. Como a lei nada havia estabelecido, permaneceu sem aplicabilidade a ordem no contexto político até que fosse efetivamente revogado.

Nesse ínterim, convém registrar o caminhar de um anteprojeto à instituição do voto distrital misto, de autoria de uma comissão criada pelo ministro da Justiça Ibrahim Abi Ackel, de n. 261/83, e que teria sido enviado ao Congresso em março daquele ano, que previa, fundamentalmente:

[...] ele previa: a) a divisão do território dos Estados em distritos e subdistritos para a eleição, respectivamente de deputados federais e de deputados estaduais; b) os distritos seriam uninominais e seu número, em cada Estado, igual à metade dos lugares a preencher; c) a demarcação dos distritos levaria em conta: a equivalência aproximada do número de eleitores e de habitantes; condições sócio-econômicas semelhantes e a contiguidade de área, preservada, quanto possível, a unidade municipal; respeito aos limites das zonas eleitorais; facilidade de comunicações, estradas e meios de transporte na área do distrito; d) a divisão distrital de cada Estado só poderia ser alterada após o resultado de cada censo decenal.<sup>21</sup>

Ainda assim, não vingou. Em 8 de março de 1985 o que prosperou foi o projeto de lei do deputado João Gilberto, resultado da Emenda Constitucional n. 25.

18 Art. 39, §§ 2º e 3º; art. 148, parágrafo único; e art. 216.

19 Nova redação dada ao art. 39, *caput* e § 2º; inclusão do § 4º aos arts. 39, 75 e 152, § 1º.

20 BARROS, Sérgio Resende. *O voto distrital*. Disponível em <<http://www.srbarros.com.br/o-voto-distrital.cont>>. Acesso em: 13-jan-2016.

21 CUNHA, *ibidem*, p. 19.

A Constituição Federal vigente, de 1988, avançava rodeada de várias proposições para que seu art. 45 fosse alterado ou, então, normas infraconstitucionais fossem editadas, visando à recondução do sistema – algumas, apenas do voto – distrital.

Exemplo disso são os requerimentos dos seguintes parlamentares, muitos deles inativos ou, oficialmente, arquivados: deputado Ney Lopes (Projeto de Lei n. 3.631/89 – sistema distrital de acordo com o modelo alemão); deputado Jorge Abade (Projeto de Lei n. 3.264/89 – sistema distrital puro com indicação de divisão dos Estados em distritos binominais, nova demarcação dos distritos a cada dez anos, após o censo demográfico e a reserva de 10% das cadeiras legislativas aos partidos que não consigam eleger representantes nos distritos); deputado Leonel Júlio (Projeto de Lei n. 5.863/90 – sistema distrital puro); PL n. 3.631/89 (voto distrital misto com subdivisão de Estados em regiões); PEC n. 16/89 (sistema eleitoral misto); PEC n. 58/90 (voto distrital misto para eleição de deputados federais); PL 54/91 (sistema distrital misto, majoritário e proporcional, para a eleição de deputados federais e estaduais); PEC n. 127/92 (voto distrital misto, com alteração do art. 45 da CF); PEC n. 132/92 (voto distrital misto); PL n. 4/95 (sistema distrital misto, majoritário e proporcional, para a eleição de deputados federais e estaduais); PL n. 1.306/95 (voto distrital misto); PEC n. 10/95 (sistema distrital misto); PEC n. 28/95 (alteração do art. 45 da Constituição Federal); PEC n. 181/95 (sistema distrital misto, majoritário e proporcional para a eleição de deputados federais e estaduais); PEC 194/95 (sistema distrital misto nas eleições para a Câmara dos Deputados); PEC n. 289/95 (voto distrital misto); PEC n. 429/96 (sistema distrital misto para a escolha de deputados federais, estaduais e vereadores); e PEC n. 523/2006 (sistema eleitoral misto para municípios com mais de 200 mil eleitores).

Nas ponderações de Cunha (1991, p.14), o voto distrital em si – e não do sistema distrital de eleição – existe, efetivamente, porque, na prática, o eleitor não tem liberdade de votar em qualquer candidato, mas somente nos candidatos inscritos em seu distrito, em seu estado. A seu ver, nas eleições para a Câmara dos Deputados, cada estado funciona, de fato, como um grande distrito. Interpretando o artigo 45 da atual Constituição Federal, concluiu:

Sublinho, para chamar a sua atenção, as expressões “representantes do povo”, “pelo sistema proporcional”, “em cada estado”. A primeira delas mostra, com

clareza, que o deputado federal é representante de todo o povo brasileiro, embora só receba votos em seu estado; a eleição é proporcional porque o número de cadeiras correspondentes a cada estado é distribuído pelos partidos concorrentes, na proporção dos votos obtidos nesse estado. Podemos dizer da eleição para deputado federal no Brasil, atualmente, que ela se faz pelo sistema proporcional imperfeito, através do voto distrital; o sistema é imperfeito porque o fator de atribuição de cadeiras, aos estados, é desigual; não se observou, aí, uma proporção constante entre o número de eleitores e o número de cadeiras, válida para a totalidade dos estados.

Enfim, do histórico político-eleitoral apresentado, certamente em razão das consequências que produz, não remanesce nesta tônica os anseios à reimplantação do voto ou ao sistema eleitoral distrital em ambiente nacional.

#### 4. ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS EM VIGOR QUE VISAM À IMPLEMENTAÇÃO DO VOTO DISTRITAL

Por fim, a terceira e última parte da pesquisa relativa ao voto distrital diz respeito à análise das propostas de emenda constitucional e dos projetos de lei que versam sobre sua adoção como substituto ao sistema eleitoral hoje vigente para a eleição dos deputados federais, estaduais, distritais e vereadores.

Atualmente, consoante os arts. 45 da Constituição Federal e 84 do Código Eleitoral (Lei n. 4.737/65), para a eleição de deputados e vereadores tem-se vigente o sistema proporcional de lista aberta, mediante o cômputo dos votos válidos e o cálculo dos quocientes eleitoral, partidário e das sobras (arts. 106 e 107 do Código Eleitoral).

O modelo de sistema majoritário por voto distrital (unipessoal ou pluripessoal) visa, essencialmente, reduzir a área geográfica na qual serão colhidos os votos dos eleitores, para que haja mais aproximação entre eleitor e eleito.

Há proposições para que o sistema atual seja totalmente substituído pelo sistema majoritário por voto distrital ou, ainda, para que metade dos votos se dê dessa forma e a outra metade pelo sistema proporcional. A modificação poderia atingir apenas a eleição dos vereadores ou, ainda, a eleição dos deputados federais, estaduais, distritais e vereadores.

De fato, há propostas que tratam da implementação do voto distrital nas suas mais diferentes formas. Em razão do anseio da população por uma reforma política, houve determinação de tramitação prioritária de tais proposições, sendo que algumas delas foram levadas à plenário e, inclusive, já foram rejeitadas.

É o caso, por exemplo, da PEC n. 182/2007, que trazia a proposta do chamado “distritão”, no qual cada estado corresponderia a um distrito eleitoral, sendo que os deputados federais, estaduais, distritais e vereadores seriam eleitos pelo sistema majoritário, observando-se a ordem de maior votação.

A opção do presente capítulo foi analisar as propostas de emenda constitucional e os projetos de lei que ainda estão em tramitação perante o Congresso Nacional, pois são essas propostas que, efetivamente, poderão ser implementadas no país.

Primeiramente, serão analisadas as proposições iniciadas no Senado Federal e, em seguida, na Câmara dos Deputados. As propostas serão comparadas, verificando-se seus principais elementos, mediante um quadro sinótico. Ao final, será apresentada uma conclusão a respeito de tal análise.

## 4.1. Proposições iniciadas no Senado Federal

### 4.1.1. PEC n. 9/2015

Autores : Senador Reguffe (PDT/DF) e outros.

Resumo: Altera o art. 45, da Constituição Federal, para implementar o sistema distrital puro perante a Câmara dos Deputados, o qual será regulamentado por lei complementar, que definirá os distritos aos quais o eleito e eleitores estão vinculados para fins eleitorais. A justificação apresentada é a de que o sistema do voto distrital puro aproxima o representante do representado.

Situação atual: Autos na CCJ (Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania), após a designação de relator, Valdir Raupp (PMDB/RR). Tramita em conjunto com as PECs ns. 61/2007 e 90/2011.

### 4.1.2. PEC n. 90/2011

Autor: Aloysio Ferreira Nunes (PSDB/SP).

Resumo: Altera o art. 45, da Constituição Federal, para determinar que a eleição dos deputados federais se dará pelo sistema majoritário, o que será

disciplinado mediante lei complementar, observada a proporcionalidade populacional, tendo um mínimo de deputados (quatro) por unidade federativa. A justificção apresentada é a de que o sistema atual – proporcional de listas abertas – tem por principais problemas o afastamento entre o eleitor e o eleito, o alto custo das campanhas, a fragilização dos partidos e a sua pouca transparência e simplicidade. A adoção do sistema majoritário, com voto distrital, permite que o eleitor se identifique com seu representante, sendo menor a circunscrição, o custo de campanha, maior a facilitação do debate político (poucos candidatos), tratando-se de um sistema simples e transparente – adotado na Inglaterra, na França, nos EUA, na Índia e na Austrália.

Situação atual: Houve parecer da CCJ pela constitucionalidade e, no mérito, pela aprovação. Posteriormente, foi apresentada emenda para a implementação do sistema eleitoral misto, conforme modelo alemão, também adotado no Japão, na Coreia do Sul, no México e na Itália. Atualmente, tramita em conjunto com as PECs ns. 61/2007 e 9/2015. Autos com o relator, Valdir Raupp (PMDB/RR).

#### 4.1.3. PEC n. 61/2007

Autor: Antônio Carlos Valadares (PSB/SE).

Resumo: Altera o art. 45, da Constituição Federal, para instituir o sistema misto para a eleição dos deputados federais, estaduais e vereadores, sendo que 50% ou mais da Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmara dos vereadores serão eleitos pelo sistema majoritário em distritos uninominais e 50% pelo sistema proporcional mediante listas partidárias. A representação por estado, território e Distrito Federal se dará por lei complementar, proporcionalmente à população. A justificativa apresentada é que o sistema atual – proporcional de listas abertas – conduz à personalização da política, ao enfraquecimento dos partidos, aos pleitos caros, dando grande influência do poder econômico. Por outro lado, a predefinição de listas fechadas em convenções partidárias subordina os parlamentares aos partidos e exime o eleitor do controle de seus representantes. O voto distrital aproxima representante e representados. O inconveniente desse sistema, como a exclusão das minorias, pode ser evitado com o sistema misto. Metade das cadeiras seria por voto distrital e o restante por lista fechada, sendo citados como exemplos desse sistema a Alemanha, a Rússia, o Japão, a Nova Zelândia e a Venezuela.

Resumo: Houve um parecer da CCJ pela constitucionalidade e, no mérito, pela aprovação, com uma emenda. Tramita em conjunto com as PECs ns. 90/2011 e 9/2015.

#### 4.1.4. PLS n. 25/2015

Autor: José Serra (PSDB/SP).

Resumo: Altera o Código Eleitoral e a Lei das Eleições para definir que, nas Câmaras Municipais dos municípios, com mais de 200 mil eleitores, a eleição se dará mediante o sistema majoritário uninominal, não havendo direito de propaganda de rádio e televisão aos candidatos a vereador. O número de distritos será igual ao número de vagas na Câmara, sendo que estes serão fixados pelo Tribunal Regional Eleitoral, conforme regulamentação do Tribunal Superior Eleitoral. A justificação apresentada é no sentido de criticar as instituições políticas, a corrupção, o alto custo das campanhas, a falta de *accountability*, a perda de legitimidade dos partidos e dos políticos, o que determina a revisão do sistema eleitoral. O sistema majoritário uninominal (voto distrital) aproxima os representantes dos representados. São apresentadas as seguintes vantagens quanto ao voto distrital em relação ao proporcional: reduz o número de candidatos (um candidato por partido por distrito); reduz os custos, pois menor a circunscrição eleitoral; há maior proximidade entre representantes e representados e se tem maior representatividade, trazendo mais transparência à prestação de contas. A eleição para vereadores nesse sistema seria uma oportunidade de testar seus bons resultados. Extingue-se o horário gratuito de propaganda para vereador, pois os candidatos seriam distritais.

Situação atual: O relator Eunício de Oliveira (PMDB/CE) opinou pela constitucionalidade e, no mérito, pela aprovação do projeto, trazendo emenda, determinando o restabelecimento do horário eleitoral. Houve voto divergente do senador Humberto Costa pela inconstitucionalidade do projeto, que violaria o art. 45, da Constituição Federal. A CCJ aprovou o projeto e a emenda, conforme voto do relator, mediante decisão em caráter terminativo. O projeto foi encaminhado à Câmara dos Deputados para revisão.

Na Câmara dos Deputados, o projeto foi autuado sob o número 1.462/15, sendo que o relator Índio da Costa (PSD/RJ) opinou pela sua constitucionalidade, bem como do Projeto de Lei n. 398/2015, e, no mérito, pela

aprovação do Projeto de Lei n. 1.462/2015 e pela rejeição do Projeto de Lei n. 398/2015. Aguarda-se inclusão em pauta.

#### 4.1.5. PLS n. 145/2011

Autor: Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP).

Resumo: Projeto semelhante ao Projeto de Lei do Senado n. 25/2015. Altera o Código Eleitoral e a Lei das Eleições para definir que, nas Câmaras Municipais dos municípios com mais de 200 mil eleitores, a eleição se dará mediante o sistema majoritário, assegurada a participação de todos na propaganda de rádio e televisão. Os distritos serão definidos por lei. A justificativa apresentada é a de que a eleição dos vereadores constitui uma ótima oportunidade para testar o sistema do voto majoritário distrital.

Situação atual: O relator Pedro Taques, da CCJ, opinou pela constitucionalidade e, no mérito, pela aprovação do projeto, sendo apresentada emenda para que os TRES de cada estado ficassem incumbidos de constituir os distritos. Foi apresentado um voto divergente pelo senador Cássio Cunha Lima, ressaltando o prejuízo às minorias nesse tipo de sistema. O voto foi acompanhado pela maioria, sendo, assim, rejeitado o projeto pela CCJ. Foi apresentado um recurso regimental e emenda ao projeto (*caput* do art. 84-A) para a adoção do sistema majoritário, por voto uninominal, para todos os municípios (não apenas aqueles com mais de 200 mil eleitores). Houve parecer pela rejeição da emenda, sendo destacado o grande número de votos não aproveitados no sistema majoritário, à condução a uma democracia majoritária que exclui a oposição do governo, à tendência ao bipartidarismo e ao fato de as campanhas se centrarem em questões paroquiais, em detrimento de problemas gerais. Houve pedido de revisão do projeto pela CCJ, o qual foi aprovado. Aguarda-se designação de relator.

## 4.2. Proposições iniciadas na Câmara dos Deputados

### 4.2.1. PL n. 1.462/2015 (SF PLS n. 25/15, apensado ao PL n. 398/2015)

Autor: José Serra (PSDB/SP).

Resumo: Trata-se de proposição iniciada no Senado Federal que, após aprovação, agora tramita perante a Câmara Federal. Projeto apensado ao Projeto de Lei n. 398/2015, de igual conteúdo ao Projeto de Lei n. 1.462/15,

acrescentando-se, ainda, a extinção do horário eleitoral gratuito de rádio e TV para os candidatos a vereador nos municípios com mais de 200 mil habitantes.

Situação atual: Obteve parecer do Relator Índio da Costa (PSD/RJ) pela constitucionalidade e juridicidade dos Projetos de Lei ns. 1.462/2015 e 398/2015 e pela aprovação do Projeto de Lei n. 1.462/2015 e rejeição do Projeto de Lei n. 398/2015. O parecer da CCJ foi dado no mesmo sentido. O Projeto de Lei n. 398/2015, de autoria do deputado Samuel Moreira, recebeu o voto do deputado Marcos Rogério pela inconstitucionalidade do projeto, argumentando que a proposta fere o princípio da simetria, enfraquece a participação das minorias (pluripartidarismo político), o regime democrático, a soberania popular e a própria ideia de povo e viola o princípio do *one man, one vote* (distinção qualitativa do voto para os municípios com mais ou menos de 200 mil habitantes), bem como a representação feminina. A proposta está sujeita à apreciação do Plenário.

#### 4.2.2. PL n. 398/2015

Autor: Samuel Moreira (PSDB/SP).

Resumo: O projeto faz referência ao Projeto de Lei n. 25/2015 supra-mencionado, do senador José Serra, e subscreve sua justificação. Apensado ao Projeto de Lei n. 1.462/2015.

Situação atual: Obteve parecer da CCJ pela constitucionalidade e, no mérito, pela aprovação da proposta, sendo trazida emenda suprimindo o inciso VIII, do § 1º, do art. 47, da Lei n. 9.504/97 apenas para que seja mantido o horário eleitoral gratuito. O parecer proferido no Projeto de Lei n. 1.462/2015 é pela constitucionalidade e juridicidade dos Projetos de Lei ns. 1.462/2015 e 398/2015 e pela aprovação do Projeto de Lei n. 1.462/2015 e rejeição do Projeto de Lei n. 398/2015. A proposição está sujeita à apreciação do Plenário.

#### 4.2.3. PL n. 7.537/2006

Autor: Antonio Carlos Mendes Thames (PSDB/SP).

Resumo: Projeto de Lei que prevê o sistema distrital, tanto para a Câmara dos Deputados, como para as Assembleias Legislativas. Lei estadual que estabelecerá o número de distritos eleitorais, com mínimo de dois e

máximo correspondente à metade do número de cargos em disputa. A delimitação das circunscrições será estabelecida mediante resolução do Tribunal Regional Eleitoral, que observará critérios previstos na lei. A justificativa é a de que o sistema atual favorece o abuso de poder econômico (alto custo das eleições); dificulta a vinculação entre eleito e eleitor, em razão da dispersão geográfica e da conseqüente diversidade de reivindicações; e enfraquece os partidos políticos. Apensado aos Projetos de Lei ns. 1.297/2007, 7.986/2010, 574/2011, 593/2011, 809/2011, 1.596/2011, 5.915/2013 e 413/2015.

Situação atual: Houve parecer da CCJ pela inconstitucionalidade (competência privativa da União para legislar, sendo que as circunscrições estão em desacordo com o art. 45, da Constituição Federal) dos Projetos de Lei ns. 737/2006, 1.297/2007, 809/2011 e 5.913/2013 e pela injuridicidade dos Projetos de Lei ns. 7.986/2010, 574/2011, 593/2011 e 1.596/2011. A proposta está sujeita à apreciação do Plenário.

#### 4.2.4. Projeto de Lei n. 5.915/2013 (Apensado ao Projeto de Lei n. 7.537/2006)

Autor: Antonio Carlos Mendes Thame – PSDB/SP.

Resumo: Projeto de Lei que prevê circunscrições dentre do sistema proporcional para a eleição da Câmara dos Deputados e das Assembleias Legislativas. Lei estadual que estabelecerá o número de distritos eleitorais, com mínimo de três cadeiras por distrito, sendo estabelecidos alguns critérios pela lei, de acordo com a divisão territorial prevista em resolução do Tribunal Superior Eleitoral. A justificativa é a de que o sistema atual apresenta problemas: favorece o abuso de poder econômico, há um alto custo de campanha, há dificuldade de vinculação do eleito com o seu eleitor e as regiões ficam sem representações. O projeto não altera o sistema proporcional, apenas delimita circunscrições eleitorais, mediante a revogação do art. 86 da Lei n. 4.747/65.

Situação atual: Obteve parecer da CCJ pela inconstitucionalidade da proposta (vide Projeto de Lei n. 7.537/2006). Aguarda apreciação do Plenário.

#### 4.2.5. Projeto de Lei n. 574/2011 (Apensado ao Projeto de Lei n. 7.537/2006)

Autor: Carlos Souza (PP/AM).

Resumo: Projeto que altera o Código Eleitoral e a Lei das Eleições, pautado em proposta defendida pelo professor José Afonso da Silva, em seminário de 2008, sobre os 20 anos da Constituição, visando à votação em distritos para deputado federal, estadual e distrital. Os estados são divididos em quantos distritos for o triplo de sua representação para a Câmara. Circunscrições definidas pelos Tribunais Regionais Eleitorais e homologadas pelo Tribunal Superior Eleitoral. Diferentemente do modelo alemão, aqui os representantes seriam votados no distrito, mas a distribuição de cadeiras continua se processando no âmbito dos estados. São mantidos os quocientes eleitoral e partidário. A diferença é que os votos são obtidos nos distritos. Haveria redução do espaço em que se processa a campanha e, com isso, seu custo. Além disso, elimina-se a disputa entre candidatos do mesmo partido.

Situação atual: Obteve parecer da CCJ pela constitucionalidade da proposta, porém, no mérito, por sua injuridicidade (*vide* Projeto de Lei n. 7.537/2006). Aguardando apreciação pelo Plenário.

#### 4.2.6. Projeto de Lei n. 1.297/2007 (Apensado ao Projeto de Lei n. 7.537/2006)

Autores: Antonio Carlos Mendes Thame, Duarte Nogueira e Emanuel Fernandes (PSDB/SP).

Resumo: Para a eleição proporcional de deputados federais e estaduais haverá divisão em distritos eleitorais, de acordo com resolução do Tribunal Superior Eleitoral, e com os critérios estabelecidos em lei. A justificativa é a de que o atual sistema traz três inconvenientes: favorece o abuso do poder econômico; dificulta a vinculação entre representante e representado, em razão da dispersão geográfica; e enfraquece os partidos políticos. A criação de circunscrições eleitorais ou distritos contribuiria para reduzir tais efeitos.

Situação atual: Recebeu parecer da CCJ pela constitucionalidade da proposta, porém, no mérito, por sua injuridicidade (*vide* Projeto de Lei n. 7.537/2006). Aguardando apreciação pelo Plenário.

#### 4.2.7. Projeto de Lei n. 7.986/2010 (Apensado ao Projeto de Lei n. 7.537/2006)

Autores: Rafael Guerra (PSDB/MG), Bonifácio de Andrada (PSDB/MG), Luiz Carlos Hauly (PSDB/MG) e Vitor Penido (DEM/MG).

Resumo: Altera o Código Eleitoral para que, nos municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes, a eleição de vereadores, em sistema proporcional, seja binominal e trinominal, havendo distritos eleitorais, conforme proposta dos Tribunais Regionais Eleitorais, que serão enviadas, após abertura de vista aos partidos políticos para eventuais impugnações, para o Tribunal Superior Eleitoral. A justificativa é que a votação mediante circunscrições eleitorais permite maior proximidade com o representado, redução do custo da campanha e redução da competição dentro do partido (apenas um candidato por partido por distrito).

Situação atual: Obteve parecer da CCJ pela constitucionalidade da proposta, porém, no mérito, por sua injuridicidade (*vide* Projeto de Lei n. 7.537/2006). Aguardando apreciação pelo Plenário.

#### 4.2.8. Projeto de Lei n. 593/2011 (Apensado ao Projeto de Lei n. 7.537/2006)

Autor: Bonifácio de Andrada (PSDB/MG).

Resumo: Projeto que altera o Código Eleitoral para que, nos municípios com mais de 20 mil habitantes, a votação dos vereadores seja proporcional, em distritos eleitorais de três vereadores. A proposta de divisão dos distritos será feita pelos Tribunais Regionais Eleitorais que, após abertura de vista aos partidos políticos, será encaminhada ao Tribunal Superior Eleitoral. A justificativa é inspirada no Projeto de Lei n. 7.986/2010.

Resumo: Recebeu parecer da CCJ pela constitucionalidade e, no mérito, pela injuridicidade da proposta (*vide* Projeto de Lei n. 7.537/2006). Proposta sujeita à apreciação do Plenário.

#### 4.2.9. Projeto de Lei n. 809/2011 (Apensado ao Projeto de Lei n. 574/2011)

Autor: Bonifácio de Andrada (PSDB/MG).

Resumo: Projeto que prevê a eleição, pelo sistema proporcional, de oito deputados por circunscrição eleitoral, cujos limites serão estabelecidos em lei especial. Na falta de lei especial, o Tribunal Regional Eleitoral definirá os limites das circunscrições. A justificação é amparada em um estudo que enaltece a aplicação do sistema proporcional em áreas eleitorais menores.

Situação atual: Recebeu parecer da CCJ pela inconstitucionalidade da proposta (*vide* Projeto de Lei n. 7.537/2006). Aguarda apreciação do Plenário.

#### 4.2.10. Projeto de Lei n. 1.596/2011 (Apensado ao Projeto de Lei n. 7.896/2010)

Autor: Diogo Nogueira (PSDB/SP).

Resumo: Projeto que prevê a alteração do Código Eleitoral e da Lei das Eleições para que, nos municípios com mais de 200 mil eleitores, a eleição dos vereadores se dê pelo sistema majoritário uninominal, mediante criação de distritos pelo Tribunal Superior Eleitoral. A justificativa é que a omissão da Constituição, quanto ao sistema proporcional para a eleição dos vereadores, permite que lei federal discipline a respeito da matéria. A proposta faz com que diminuam-se os candidatos e os custos da eleição.

Situação atual: Houve parecer da CCJ pela constitucionalidade, porém, injuridicidade da proposta (*vide* Projeto de Lei n. 7.537/2006). Aguarda apreciação do Plenário.

#### 4.2.11. PL 413/2015 (Apensado ao PL n. 1.596/2011)

Autor: Jutahy Jr. (PSDB/BA).

Resumo: Projeto que prevê a alteração do Código Eleitoral e da Lei das Eleições para que, nos municípios com mais de 200 mil eleitores, a eleição dos vereadores se dê pelo sistema majoritário uninominal, mediante criação de distritos pelos Tribunais Regionais Eleitorais, seguindo o regulamento expedido pelo Tribunal Superior Eleitoral. Retira o tempo de propaganda eleitoral aos vereadores nos municípios com mais de 200 mil eleitores. A proposta tem origem no Projeto de Lei n. 25/2015, do senador José Serra, sendo repetida sua justificativa.

Situação atual: Não há parecer específico da CCJ. Contudo, diante de seu pensamento ao Projeto de Lei n. 1.596/2011, tem-se por sua injuridicidade (*vide* Projeto de Lei n. 7.537/2006). Aguardando apreciação do Plenário.

### 4.3. Tabela comparativa das proposições

Número	Artigo	Observações	Estágio atual
SF PEC n. 9/2015	Alteração do art. 45 da Constituição Federal – implementação do sistema distrital puro.	Lei complementar regulamentará a respeito.	Na CCJ, para parecer. Autos com o relator. ***Tramita em conjunto com as PECs ns. 61/2007 e 90/2011.
SF PEC n. 90/2011	Alteração do art. 45 da Constituição Federal – sistema majoritário para a Câmara dos Deputados. Estados e Distrito Federal divididos em distritos.	Lei complementar regulamentará a respeito.	Na CCJ, para parecer. Autos com o relator. ***Tramita em conjunto com as PECs ns. 09/2015 e 61/2007.
SF PEC n. 61/2007	Alteração do art. 45 da Constituição Federal – sistema eleitoral misto: 50% pelo sistema majoritário em distritos uninominais e 50% por lista partidária.	Lei complementar regulamentará a respeito.	Na CCJ, para parecer. Autos com o relator. ***Tramita em conjunto com as PECs ns. 9/2015 e 90/2011.
SF PLS n. 25/2015  CD PL n. 1.462/2015	Alteração das Leis ns. 4.737/15 e 9.504/97: eleições pelo sistema majoritário uninominal na Câmara Municipal para municípios com mais de 200 mil eleitores. Distritos eleitorais com igual número de vagas.	Tribunal Regional Eleitoral de cada estado fixará os distritos eleitorais, verificada a contiguidade, a igualdade de voto e o regulamento do TSE. Regulamentação até o prazo do art. 105 da Lei n. 9.504/97 para eleições de 2016.	Aprovado no Senado Federal. Aguarda votação na Câmara dos Deputados, tendo parecer do relator da CCJ pela constitucionalidade e aprovação, com a emenda relativa à manutenção da propaganda eleitoral.

(continua)

Número	Artigo	Observações	Estágio atual
SF PLS n. 145/2011	Alteração das Leis ns. 4.737/65 e 9.504/97: eleições pelo sistema majoritário uninominal na Câmara Municipal para municípios com mais de 200 mil eleitores.	Distritos eleitorais constituídos por lei, que obedecerá a contiguidade, a igualdade de voto e o regulamento do TSE.	Na CCJ diante do pedido de revisão do projeto (houve parecer inicial pela sua rejeição).
CD PL n. 398/2015	Idêntico ao Projeto de Lei n. 1.462/2015 (Projeto de Lei do Senado n. 25/2015).	Idem ao Projeto de Lei n. 1.462/2015 (Projeto de Lei do Senado n. 25/2015).	Houve parecer da CCJ pela aprovação do PL n. 1.462/2015 e rejeição do PL n. 398/2015, afirmando a constitucionalidade de ambos. Aguarda-se a apreciação do plenário da CD. ***Tramita em conjunto com o PL n. 1.462/2015.
CD PL n. 7.537/2006	Projeto de lei que revoga o art. 86 da Lei n. 4.737/65 e institui o sistema proporcional de voto distrital.	Lei estadual criará distritos eleitorais e resolução dos Tribunais Regionais Eleitorais delimitará as circunscrições, de acordo com os critérios da lei.	Parecer da CCJ pela inconstitucionalidade. Aguarda apreciação do plenário da Câmara dos Deputados.
CD PL n. 5.913/2013	Projeto de lei que revoga o art. 86 da Lei n. 4.737/65 e institui o sistema proporcional de voto distrital.	Lei estadual criará distritos eleitorais. Resolução dos Tribunais Regionais Eleitorais tratará da delimitação dos distritos.	Parecer da CCJ pela inconstitucionalidade. Aguarda apreciação do plenário da Câmara dos Deputados. ***Tramita em conjunto com o PL n. 7.537/2006.

(continua)

Número	Artigo	Observações	Estágio atual
CD PL n. 574/2011	Projeto de lei que altera os arts. 86, 106, 107 e 108 da Lei n. 4.737/65; e 10 da Lei n. 9504/97. Cria distritos eleitorais, mantendo o sistema proporcional.	Circunscrições definidas pelo Tribunal Regional Eleitoral e homologadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, obedecidos os critérios previstos em lei.	Parecer da CCJ pela constitucionalidade, porém, injuridicidade da proposta. Aguarda apreciação do plenário da Câmara dos Deputados. ***Tramita em conjunto com o PL n. 7.537/2006.
CD PL n. 1.297/2007	Projeto de lei que revoga o art. 86 da Lei n. 4.737/65 e institui o sistema proporcional de voto distrital para a Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas.	A divisão dos colégios eleitorais se dará por resolução do Tribunal Superior Eleitoral, observando critérios previstos em lei.	Parecer da CCJ pela inconstitucionalidade. Aguarda apreciação do plenário da Câmara dos Deputados. ***Tramita em conjunto com o PL n. 7.537/2006.
CD PL n. 7.986/2010	Altera os arts. 84 e 86 e acrescenta os arts. 113-B e 113-C à Lei n. 4.737/65. Prevê a eleição em distritos binominais e trinominais para vereador, em municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes.	Os municípios serão divididos em distritos pelo Tribunal Superior Eleitoral, conforme proposta enviada pelos Tribunais Regionais Eleitorais, obedecidos os critérios da lei.	Parecer da CCJ pela constitucionalidade, porém, injuridicidade da proposta. Aguarda apreciação do plenário da Câmara dos Deputados. ***Tramita em conjunto com o PL n. 7.537/2006.
CD PL n. 593/2011	Altera os arts. 84 e 86 e acrescenta os arts. 113-B e 113-C da Lei n. 4.737/65. Prevê a eleição em distritos para vereadores, em municípios com população igual ou superior a 20 mil habitantes.	Os municípios serão divididos em distritos pelo Tribunal Superior Eleitoral, conforme proposta enviada pelos Tribunais Regionais Eleitorais, obedecidos os critérios da lei.	Parecer da CCJ pela constitucionalidade, porém, injuridicidade da proposta. Aguarda apreciação do plenário da Câmara dos Deputados. ***Tramita em conjunto com o PL n. 7.537/2006.

(continua)

Número	Artigo	Observações	Estágio atual
CD PL n. 809/2011	Projeto de lei que prevê a eleição, pelo sistema proporcional, de oito deputados por circunscrição eleitoral.	Lei especial estadual definirá os limites da circunscrição. Se não votada em 180 dias, o Tribunal Regional Eleitoral definirá os limites.	Parecer da CCJ pela inconstitucionalidade. Aguarda apreciação do plenário da Câmara dos Deputados. ***Tramita em conjunto com o PL n. 7.537/2006.
CD PL n. 1.596/2011	Altera os arts. 84 e 86 da Lei n. 4.737/65; e 47 da Lei n. 9.504/97. Sistema eleitoral majoritário nas eleições para as Câmaras Municipais nos municípios com mais de 200 mil eleitores.	Distritos criados pelos Tribunais Regionais Eleitorais, de acordo com regulamento do Tribunal Superior Eleitoral, obedecidas a contiguidade e a igualdade de voto.	Parecer da CCJ pela constitucionalidade, porém, injuridicidade da proposta. Aguarda apreciação do plenário da Câmara dos Deputados. ***Tramita em conjunto com o PL n. 7.537/2006.
CD PL n. 413/2015	Altera os arts. 84 e 86 da Lei n. 4.737/65; e 10 e 47 da Lei n. 9.504/97. Sistema eleitoral majoritário nas eleições para as Câmaras Municipais nos municípios com mais de 200 mil eleitores.	Distritos criados pelos Tribunais Regionais Eleitorais, de acordo com regulamento do Tribunal Superior Eleitoral, obedecidas a contiguidade e a igualdade de voto.	Não há parecer específico da CCJ sobre o projeto de lei, porém, diante do apensamento ao Projeto de Lei n. 1.596/2011, tem-se por sua injuridicidade. Aguarda apreciação do plenário da Câmara dos Deputados. ***Tramita em conjunto com o PL n. 7.537/2006.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo o panorama histórico supra-analisado relacionado ao voto distrital, conclui-se que, pelas proposições analisadas e considerando as

normas constitucionais que regulamentam o processo legislativo, os projetos de lei terão maior facilidade para uma aprovação mais célere.

É o caso, por exemplo, do Projeto de Lei n. 25/2015, cuja tramitação se mostra avançada, já tendo sido aprovado por uma das Casas Legislativas (Senado Federal) e recebido parecer favorável pela outra (Câmara dos Deputados). Além disso, tal projeto abarca apenas a eleição de vereadores e tem em sua justificativa a intenção de testar o sistema majoritário de voto distrital para uma possível e futura aplicação na eleição dos deputados federais, estaduais e distritais.

Saliente-se que ainda que tenha havido parecer favorável pelas Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania do Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, a constitucionalidade de tais projetos de lei ainda poderá ser questionada judicialmente.

De fato, as Propostas de Emenda Constitucional (PECs), em razão de seu processo legislativo mais rigoroso, apresentam mais dificuldade em sua aprovação. Além disso, há um questionamento maior acerca dos benefícios trazidos com a adoção plena do voto distrital e o abandono definitivo do sistema proporcional.

De acordo com as propostas de implementação do voto distrital, as três principais vantagens verificadas nesse sistema são: redução dos custos de campanha (menor área geográfica), maior aproximação entre representante e representados e fortalecimento dos partidos políticos.

Por outro lado, de acordo com os votos contrários à adoção desse modelo, as principais desvantagens são as seguintes: prejuízo às minorias, tendência ao bipartidarismo e enfraquecimento da soberania popular.

Nesse sentido, como se pode perceber, não há um modelo de sistema eleitoral imune a falhas. Ainda que seja aprovada eventual reforma no sistema eleitoral atualmente vigente, novos problemas se apresentarão.

Em razão disso, para que se opte por um novo modelo de sistema eleitoral, imperiosa se faz a análise da realidade política e socioeconômica de nossa sociedade. Essa reflexão trará maior segurança na tomada de tal decisão, aperfeiçoando-se o nosso regime democrático. É importante destacar que o fato de um modelo funcionar em um dado país não é garantia de que funcione no Brasil, dadas as diferenças circunstanciais que envolvem tais democracias.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AJAJ, Cláudia. “Voto distrital misto – Um mito”. In: LEMBO, Claudio (Coord.); CAGGIANO, Monica Herman Salem (Org.). *O voto nas Américas*. Barueri, Minha Editora; São Paulo: Cepes, 2008, p.59-72.
- ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. *Democracia representativa: Do voto e do modo de votar*. 4.ed. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1931.
- BARROS, Sérgio Resende de. “O voto distrital”. Disponível em: <[www.srbarros.com.br/pt/o-voto-distrital.cont](http://www.srbarros.com.br/pt/o-voto-distrital.cont)>. Acesso em: 30 jun. 2015.
- BENEVIDES, Maria Victória. “Voto distrital”. *Jornal da Tarde*, São Paulo, p. 2, 10 jun. 1995.
- BRASIL. “Voto distrital”. 2008. Disponível em: <[http://www.votodistrital.org.br/html\\_voto\\_distrital/historia.htm](http://www.votodistrital.org.br/html_voto_distrital/historia.htm)>. Acesso em: 16 jun. 2015.
- CAGGIANO, Monica Herman Salem. “Sistemas eleitorais X Representação política”. 1987. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, 1987.
- CINTRA, Antonio Octavio. “O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro”. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br>>. Acesso em: 16 jun. 2015.
- CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *O que é voto distrital*. Porto Alegre, S.A. Fabris, 1991.
- \_\_\_\_\_. “O sistema distrital no Brasil”. *Revista teórica política e de informação: Princípios*. 28.ed., fev./mar./abr. 1993. São Paulo, Anita Garibaldi, p. 17-9.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Fidelidade partidária e voto distrital*. São Paulo, Ced, 1971.
- \_\_\_\_\_. *Voto distrital*. São Paulo, Cadernos do Instituto Roberto Simonsen 1, 1987, p. 7-13.
- GENNARINI, Juliana Caramigo. “A adoção do voto distrital na representação política da democracia brasileira”. 2008. Dissertação (Mestrado em direito político e econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2012.
- HARRIS JUNIOR, Henrique. “Voto distrital misto”. 1998. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 1998.
- LEMBO, Claudio (Coord.); CAGGIANO, Monica Herman Salem (Org.). *O voto nas Américas*. Barueri, Minha Editora; São Paulo, Cepes, 2008.
- \_\_\_\_\_. “Cronologia básica do direito eleitoral brasileiro”. In: LEMBO, Claudio (Coord.); CAGGIANO, Monica Herman Salem (Org.). *O voto nas Américas*. Barueri, Minha Editora; São Paulo, Cepes, 2008, p.73-106.
- CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *O voto distrital no Brasil: Estudo em torno da conveniência e da viabilidade sua adoção*. Rio de Janeiro, FGV, 1975.
- CORRÊA, Oscar Dias. *Sistemas eleitorais no Brasil e voto distrital*. São Paulo, Instituto Roberto Simonsen, 1998.
- JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: Do século XVI a nossos dias*. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996 (3 vol.).
- PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. 3.ed, rev. e atual. Rio de Janeiro, Lexikon, 2012.
- \_\_\_\_\_. “A volta do voto distrital”. In: SARAIVA, Paulo Lopo (Coord.). *Antologia luso-brasileira de direito constitucional*. Brasília, Brasília Jurídica, 1992, p. 370-6.
- \_\_\_\_\_. *O voto no Brasil: da Colônia à Quinta República*. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1989.

## Capítulo 13

# Reformas Eleitorais no Direito Comparado

*Marco Antonio Martin Vargas*

*André Guilherme Lemos Jorge*

### 1. INTRODUÇÃO

O objetivo primordial deste capítulo é explanar e comparar, entre diversos países, os diferentes tipos de sistemas eleitorais e suas propostas de reforma, entrando no mérito das mudanças e dos resultados de cada um. Revisaremos os tipos de governo e Estado para posteriormente nos aprofundarmos no sistema de cada país relacionado.

Primeiramente, cabe ressaltar que a reforma política refere-se ao conjunto de propostas que tem como fim democratizar de fato o sistema eleitoral, tornando-o mais justo para que, ao final de cada eleição, realmente prevaleça a vontade do povo. A Justiça Eleitoral tem a função de possibilitar a expressão da vontade dos eleitores, operacionalizando todos os procedimentos eleitorais para que eles se desenvolvam em harmonia e transparência, sem estorvos que possam desviar a soberania popular.

Países democráticos, como o Brasil, convocam eleições gerais e todos os cidadãos são obrigados a votar. No entanto, mesmo entre os países presidencialistas, há diferenças nos métodos de contagem de votos e sistema representativo.

Quanto à homogeneização dos sistemas eleitorais no mundo, não há o que dizer, pois cada país adota aquele que lhe for mais favorável e que estiver de acordo com seu regime. Consequentemente, não há regra ou consenso para países de mesma forma governamental adotarem o mesmo modelo de sistema eleitoral.

A Itália e a Alemanha, por exemplo, são Repúblicas Parlamentaristas e seus sistemas eleitorais são diferentes: proporcional e distrital misto, respectivamente.

Adentrando nesse assunto, é de extrema importância rever os principais sistemas de governo para a compreensão dos sistemas eleitorais vigentes no mundo.

O sistema presidencialista é um sistema de governo em que o Presidente da República, eleito de acordo com o sistema eleitoral de seu país, exerce o papel de Chefe de Governo e Chefe de Estado por tempo limitado. O presidencialismo é unicamente compatível com a República, uma vez que possui os itens necessários a este sistema: *multitudo*, *communio* e *consensus iuris*, segundo Marcus Tullius Cicero. Não é compatível com uma Monarquia, porque nela o Chefe de Estado se mantém no cargo até sua morte ou abdição pelo regime hereditário. Ao Chefe de Estado deste tipo de governo, dá-se o nome de Monarca, com o título de Rei ou Rainha e, na maioria das vezes, também exerce o cargo de Chefe de Governo.

Na América do Sul, há alguns exemplos de países presidencialistas, como Brasil, Chile e Venezuela.

Concorrendo a outros cargos, há, no Legislativo, o congresso, o parlamento, as assembleias ou as câmaras, compostos por representantes eleitos pelo povo nos regimes democráticos. Originalmente, os parlamentares desempenham três funções: legislar, representar e controlar.

O parlamento pode ser:

- Unicameral: composto por apenas uma câmara (exemplo: Venezuela, Portugal e Grécia).
- Bicameral: regime de representação em que há duas câmaras legislativas e a designação depende da Constituição de cada país (exemplo: Brasil, Estados Unidos da América e França).

O sistema parlamentarista é um sistema de governo no qual o Chefe de Governo e o Chefe de Estado são representados separadamente. No caso do governo parlamentar, suas origens estão ligadas às monarquias constitucionais europeias, especialmente a britânica. No parlamentarismo inglês (chamado *cabinet government*), os eleitores escolhem, entre dois partidos, seus representantes no Parlamento. O partido que obtiver a maioria dos votos é,

automaticamente, responsável pelo governo, para o qual escolhe um chefe: um primeiro-ministro.

O Chefe de Governo não é eleito pelo povo e não possui total legitimidade para exercer livremente os poderes que lhe são atribuídos. Ele efetivamente conduz os negócios do governo em coordenação com os demais membros do parlamento, uma vez que foi eleito por eles, e é de sua responsabilidade: a escolha e a nomeação dos ministros e dos secretários, a administração do Estado e, por meio de acordos, a formação de uma maioria, no Parlamento, que permita a governabilidade do país.

O Chefe de Estado desempenha um papel de cunho mais cerimonial e simbólico, que inclui, geralmente, a personificação da continuidade e da legitimidade do Estado. Esse é o entendimento de Dallari<sup>1</sup>, que observa que, além da função de representar o Estado, o Chefe de Estado possui “um papel de especial relevância nos momentos de crise, quando é necessário indicar um novo Primeiro Ministro à aprovação do Parlamento”.

O Chefe de Governo, por sua vez, desempenha um papel de protagonista, exercendo as funções de administração e comando do Poder Executivo.

No sistema parlamentarista, é o voto popular que elege os parlamentares, por meio do sistema eleitoral majoritário, que pode ser distrital (voto distrital, com uma vaga) ou misto (majoritário e proporcional).

Assim, enquanto sistema de governo, identifica-se que o Parlamentarismo possui algumas características básicas, quais sejam executivo dualista, governo com responsabilidade política e Câmara baixa sujeita a dissolução<sup>2</sup>.

## 2. FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHA

A utilidade, a atuação e até mesmo a imprescindibilidade dos partidos políticos no processo eleitoral são questões de inúmeros debates acadêmicos, uma vez que esses entes padecem de apoio e credibilidade popular. Ainda

1 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 198.

2 Para mais detalhes sobre as características do sistema parlamentarista, v. GROFF, Paulo Vargas. “Modelos de parlamentarismo: inglês, alemão e francês”. In: *Revista de In- formação Legislativa*. Brasília, v. 40, n. 160, out.-dez./2003, p. 137-46.

assim, a doutrina considera que o partido político constitui peça essencial da democracia contemporânea, emergindo, daí, a preocupação cada vez maior com a sua organização, sua atuação e seu desempenho, para permitir uma participação política mais ampla do titular do poder e a recuperação de seu prestígio com o povo. Para tanto, a questão do financiamento partidário avulta-se como crucial.

O financiamento de campanha consiste em doações, investimento ou contribuições a partidos para que a campanha faça-se, de alguma forma, mais “justa”, e que o partido com menos recursos não fique desfavorecido em relação àquele que possui melhores condições.

Constituído por recursos públicos, o financiamento público revela sua utilização e destinação de fundo partidário para partidos políticos, com o intuito de realizar suas atividades, tanto em anos eleitorais, macroeleitorais, como em anos em que não há eleições.

Com a adoção ao financiamento público em vários países, surge a discussão acerca das vantagens e desvantagens desse sistema. Um dos maiores argumentos a favor do financiamento público é a tentativa de assegurar a independência dos candidatos, especialmente dos eleitos, em face do poder econômico daqueles que custeiam as campanhas. Defende-se também o princípio da igualdade, pois propiciaria condições igualitárias aos candidatos no momento da disputa eleitoral. Já os críticos a esse tipo de financiamento especulam que o método da distribuição, no caso, proporcionalmente à representatividade desses partidos no parlamento, favorece os maiores partidos, impossibilitando o crescimento de partidos menores. Outro argumento contrário ao uso desse recurso norteia-se na predisposição aos atos de corrupção, podendo o partido que mais detém poder e cadeiras no parlamento intentar próprio desempenho nas campanhas.

### 3. FINANCIAMENTO PRIVADO DE CAMPANHA

Com aparentemente o mesmo intuito, o financiamento privado de campanha consiste em doações e investimentos de pessoas físicas ou jurídicas, com valores determinados, para candidatos específicos, coligações ou partidos políticos que caso sejam eleitos, acredita-se primeiramente que seu trabalho e suas realizações serão benéficas para a sociedade. É evidente que algumas contribuições não surgem acompanhadas somente

de boa ação, mas também de interesses como beneficiar-se em licitações e contratos.

Com o financiamento público, todos os candidatos teriam recursos não apenas suficientes, mas também iguais, executando uma corrida justa. Isso não ocorre no âmbito privado, porque as candidaturas mais populares poderiam levantar mais dinheiro do que as menos populares.

Fatores como concorrência injusta, regalias, troca de favores e retornos legislativos argumentam contra esse tipo de financiamento, tendo em vista o desfavorecimento de outros partidos na luta pela eleição.

#### 4. COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS

As coligações partidárias referem-se à junção de dois ou mais partidos para disputar uma eleição em maior potencial, aumentando a capacidade de ambos. Elas podem ocorrer tanto no Legislativo, como no Executivo, na maioria dos países democráticos. Nas palavras de José Jairo Gomes<sup>3</sup>, coligação “é o consórcio de partidos políticos formados com o propósito de atuação conjunta e cooperativa na disputa eleitoral”.

As coligações partidárias são temporárias, validando-se a partir da manifestação de vontade dos partidos políticos e extinguindo-se com a diplomação dos eleitos ou, em outras hipóteses, como distrato ou desistência dos candidatos.

Em eleições para o Executivo, os partidos integrantes da coligação determinam quem vai concorrer na chapa majoritária e os demais partidos dão o apoio, fazendo campanha para eleger o indicado.

#### 5. SISTEMAS ELEITORAIS

O sistema de votação escolhido e determinado para reger as eleições no mundo tem como função organizar os votos e impor regras para a conversão em mandatos políticos, visando a proporcionar uma captação eficiente,

---

3 GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014, p. 274.

segura e imparcial à vontade popular, de modo que sejam legítimos aqueles que irão compor o parlamento e o executivo.

Dentro dessa busca de legitimidade social, um sistema eleitoral pode ser concebido como um instrumento para favorecer a representação geográfica local e para promover a proporcionalidade. É possível, ainda, fomentar o desenvolvimento de partidos políticos nacionais fortes e duradouros.

Há muitas variações quanto ao tipo de sistema, que dependerá da evolução histórica de cada país. Dividiremos em três blocos:

- Sistemas de pluralidade ou maioria.
- Sistemas proporcionais.
- Sistemas mistos.

### 5.1. Sistemas de pluralidade ou maioria

É o sistema de votação que preliminarmente evoca a noção básica de maioria e abrange somente um vencedor – aquele que receber a maioria dos votos. Contudo, não há a necessidade de que a opção ganhadora obtenha a maioria absoluta dos votos, mas que possua mais votos do que as demais opções. Há também outras variações dentro do mesmo sistema. É preciso, inicialmente, compreender o voto distrital, pois será possível acoplá-lo nos demais tipos de votos:

- Voto distrital: Neste sistema, o colégio eleitoral é dividido em distritos eleitorais dentro dos limites geográficos, devendo o eleitor votar somente em candidatos daquele distrito, eleito por maioria simples ou absoluta; trata-se do distrital puro. Há também o distrital misto, que corre lado a lado com outro sistema eleitoral. Neste formato, os eleitores têm dois votos: um para candidatos no distrito e outro para as legendas. Nesse caso, uma parte dos deputados, em determinado estado, é eleita segundo a ordem dos mais votados nos distritos. A outra parte é eleita de acordo com a soma dos votos da legenda em todo o estado. Já no distritão, cada estado é um distrito e os candidatos mais votados serão automaticamente eleitos.

- Maioria simples ou *first-past-the-post*: O mais tradicional, ou seja, o vencedor é aquele que obtiver mais votos. O eleitor vota diretamente no candidato, e não no partido.

- Sistema segunda votação ou dois turnos: Sistema de pluralidade com somente um vencedor em eleição majoritária. Quando nenhum candidato alcança metade dos votos válidos (50% + 1), ocorre segundo turno entre os dois mais votados.
- Sistema do voto em bloco: Aplica-se em distritos com mais de um representante. O eleitor terá a possibilidade de votar em tantos candidatos quantas forem as vagas em disputa, sendo eleitos os mais votados.
- Sistema do voto em bloco partidário: Os partidos apresentam a lista de candidatos e o eleitor vota uma única vez em uma das listas. O partido mais votado elege todos os representantes do distrito.
- Sistema do voto único não transferível: Cada partido apresenta tantos os candidatos quanto as vagas. O eleitor, por sua vez, vota em apenas um, sendo eleitos os mais votados.
- Sistema do voto alternativo: O eleitor preencherá uma cédula com a ordem (voto preferencial) de suas opções à candidatura. Caso nenhum candidato venha a receber mais da metade dos votos, aquele que obtiver mais primeira opção será o vencedor.

## 5.2. Sistemas proporcionais

### 5.2.1. Sistema de representação proporcional

Este sistema consiste na relação entre número de cadeiras, partidos e candidatos, gerando uma proporcionalidade correspondente no número de votos a determinado partido e à quantidade de vagas parlamentares. Trata-se de vencedor múltiplo, no qual a proporção de cadeiras parlamentares ocupada por cada partido é diretamente determinada pela proporção de votos obtida por ele. Quanto maior for o número de representantes a eleger em determinado distrito, ou seja, divisão administrativa de determinado território eleitoral, e quanto menor o patamar requerido para representação na legislatura, mais proporcional será o sistema eleitoral e maiores as probabilidades de pequenos partidos minoritários obterem representação.

- Sistema de voto único transferível ou STV (*Single Transferable Vote*): Cada eleitor recebe um voto, que pode ser transferido de sua primeira preferência para sua segunda preferência. Portanto, se o seu candidato preferido não tem chance de ser eleito ou já tem votos suficientes, o voto é trans-

ferido para outro candidato, de acordo com suas instruções. O STV assegura, assim, que muito poucos votos sejam desperdiçados, ao contrário de outros sistemas, especialmente o *First Past The Post*.

- Sistema proporcional com cláusula de barreira: O termo “cláusula de barreira” aplica-se à exigência de um número mínimo de votos para um partido ou uma coligação manter sua existência ou representatividade no parlamento. Esse dispositivo é muito criticado pelo fato de “massacrar” as minorias, restringindo sua atuação parlamentar.

### 5.2.2. Sistema de representação de lista

O sistema de representação de lista consiste na capacidade de reproduzir uma relação equânime entre votos e cadeiras, a fim de representar também as minorias.

- Lista aberta: A decisão sobre quais candidatos serão eleitos cabe ao eleitor, tendo em vista que o partido apresentará a lista de candidatos. O eleitor pode votar em qualquer candidato ou partido (voto na legenda) e a eleição depende de um cálculo chamado quociente eleitoral. Não é possível estabelecer uma ordem de preferência.

- Lista fechada: O partido faz uma lista de candidatos e o eleitor vota no partido, que terá o número de vagas proporcional ao número de votos obtidos. As vagas serão preenchidas pelos candidatos da lista.

- Listas flexíveis: A conciliação entre lista aberta e fechada ocasiona ao eleitor a possibilidade de votar duas vezes, sendo um voto na legenda e outro no candidato, separadamente.

### 5.3. Sistemas mistos

No que tange aos sistemas mistos, Jairo Nicolau<sup>4</sup> divide em dois tipos: o sistema de combinação e o sistema de correção.

No sistema de combinação, uma parte das cadeiras é preenchida pelo voto proporcional e, a outra, pelo majoritário. Em alguns países, como o Japão, o eleitor tem direito a dois votos: um no candidato distrital e outro

---

4 NICOLAU, Jairo. *Sistemas Eleitorais*. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

no partido. O voto partidário é utilizado para divisão das cadeiras preenchidas pelo critério de proporcionalidade. Em outros sistemas, o eleitor dá um único voto ao candidato que concorre no distrito. Nesse caso, as cadeiras proporcionais são distribuídas de acordo com o total de votos dados ao partido.

## 6. REFORMA POLÍTICA NO DIREITO COMPARADO

### 6.1. Itália

A Itália é uma República Parlamentarista, democrática e pluripartidária, regulamentada por uma Constituição, na qual todo indivíduo maior de 18 anos deverá votar para compor o *Parlamento della Repubblica Italiana*, mas não para o governo (Premiê ou Primeiro-Ministro) ou para Presidente. Por ser bicameral, é composta pela *Camara dei deputati* (Câmara dos deputados) e pelo *Senato della Repubblica* (Senado da República). O eleitor não escolhe diretamente os candidatos, mas sim os partidos ou as coalizões em que os candidatos são indicados pelo secretariado do partido. Com base nos votos que cada partido conseguir, será formado o Parlamento. Segundo a lei eleitoral atualmente vigente (*Legge Calderoli 270/2005*), as cadeiras na Câmara são obtidas por meio do sistema proporcional com cláusula de barreira. Esse sistema também vigora nas eleições para Senador. Porém, as cadeiras para o Senado são repartidas com base nos resultados regionais; cada região italiana (província/distrito) é representada por um determinado número de cadeiras que são repartidas entre as listas com a maioria regional.

Atualmente, a Itália está passando por uma reforma em seu sistema eleitoral e a *Legge Calderoli* será revogada. A Lei Calderoli foi fortemente criticada por não expressar a vontade do eleitor. Em 4 de dezembro de 2013, o Tribunal Constitucional declarou inconstitucionais as disposições da Lei Calderoli, que bloquearam diversas listas por não obter um número mínimo de votos. A nova lei eleitoral deve, portanto, considerar os princípios estabelecidos pelo Conselho Constitucional.

A Lei Eleitoral Italiana de 2015, fortemente conhecida como *Italicum* – apelido que o então secretário do Partido Democrata Matteo Renzi, seu principal promotor, deu a ela – prevê um sistema de dois turnos, com o vencedor por maioria, limiar eleitoral e 100 cabeçalhos de listas plurinomi-

nais fechadas. Ela regulará a eleição apenas à Câmara dos Deputados a partir de 1º de julho de 2016.

Com a aplicação da *Italicum*, a corrida eleitoral ficará mais justa, pois os partidos menores poderão concorrer normalmente, uma vez que, sem a cláusula de barreira, não há delimitação da atuação em relação à quantidade de votos.

No que se refere ao financiamento de campanha, este foi introduzido pela Lei n. 195, de 2 de maio de 1974, por Flaminio Piccoli. No entanto, esse sistema foi reformado por referendo popular em 11 de junho de 1978, quando foram extintos os subsídios diretos e automáticos do Estado para os partidos, acatando somente o financiamento privado, no qual os contribuintes podem determinar que parte dos impostos pagos seja revertida aos partidos.

Em 1994, houve a reintrodução do “reembolso eleitoral”, art. 7º da Lei n. 515/93, que define um limite aceitável para as despesas de candidatos individuais e partidos que participam da corrida eleitoral. Quanto à despesa de candidatos individuais, o n. 1 prevê que eles não podem superar o valor máximo resultante da soma da quantia fixa de 52 mil euros para cada distrito eleitoral e do montante suplementar igual ao produto de 0,01 euro por cidadão residente nos círculos eleitorais do qual o candidato faz parte.

A disciplina de campanha de direito eleitoral afirma que as pessoas podem fazer contribuições para a campanha eleitoral ou a um indivíduo, instituições e associações. Financiamentos por empresas só são permitidos se aprovados por órgãos sociais competentes e regularmente orçamentado (Lei n. 195/74, art. 7º).

No ano 2000, houve um referendo pelos radicais<sup>5</sup> para a proibição da Lei de Reembolso, porém não atingiu o quórum necessário, mantendo a legislação vigente.

A Itália segue firme no combate à corrupção e a reforma que houve no sistema eleitoral é de extrema importância para que prevaleça a vontade do eleitor.

---

5 Entenda-se Partido Radical por um partido político italiano liberal, libertário e anti-proibição, com uma forte visão da natureza secular do Estado, que tomou parte na vida política republicana desde 1955.

## 6.2. Alemanha

A Alemanha é uma República Parlamentarista, democrática e regulamentada por uma Constituição que prevê que a idade mínima para votar é de 18 anos. O voto não é obrigatório, mas sim facultativo. Com o sistema distrital-misto (ou proporcional personalizado) adotado, os distritos eleitorais na Alemanha são em número igual à metade das vagas a preencher. Isso acontece porque metade dos representantes do povo, nos moldes dos Estados Unidos, é eleita por escolha direta do eleitorado, dentre os majoritariamente votados no distrito, não importando de que partido sejam. A outra metade é escolhida por meio de listas partidárias de confecção privativa dos partidos, e os primeiros nominados nas listas são os que ocuparão as vagas existentes.

O parlamento Alemão utiliza um sistema complexo que conjuga voto direto e representação proporcional. Os 16 estados federados estão representados no “Conselho Federal” (*Bundesrat*), que tem participação no processo legislativo de leis federais.

Consoante Lacombe, Carvalho e Rodrigues<sup>6</sup>, o sistema alemão é caracterizado pela

Existência de uma cláusula de desempenho, proibindo aos partidos que não alcançarem determinada porcentagem dos votos nacionais (5%) atuarem como legendas no parlamento, assegurando-se, no entanto, as vagas que estes partidos ganharem com seus candidatos em distritos uninominais.

É importante salientar, ainda, que o sistema alemão, segundo Pontes e Holthe<sup>7</sup>,

6 LACOMBE, Marcelo. CARVALHO, Raphael. RODRIGUES, Ricardo. Glossário – Reforma Política. Consultoria Legislativa, Câmara Legislativa. Brasília. Estudo mar./2015. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/agencia/infograficos-html5/reforma\\_politica/glossario.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/agencia/infograficos-html5/reforma_politica/glossario.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2016.

7 PONTES, Roberto Carlos Martins. HOLTHE, Leo Oliveira van. O sistema Eleitoral Alemão após a reforma de 2013 e a viabilidade de sua adoção no Brasil. Consultoria Legislativa, Câmara Legislativa. Brasília. Estudo abr./2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/>>

Admite que um candidato concorra simultaneamente no distrito e na lista partidária, o que é denominado de “rede de segurança”. Assim, se o candidato não se eleger no distrito, ele ainda tem chance de entrar no Parlamento pela lista proporcional.

Em 2008, o Tribunal Constitucional Alemão declarou a inconstitucionalidade de como se calculava a distribuição das cadeiras do Bundestag denominado “peso negativo do voto”.

Pontes e Holthe<sup>8</sup> destacam que, “por esse efeito, paradoxalmente o aumento do número de segundos votos obtidos por um partido poderia resultar na perda de mandatos políticos, ao passo que a redução desse mesmo número poderia resultar num eventual acréscimo de representação”.

Em análise sobre os mandatos adicionais e a prévia alocação das cadeiras em nível estadual, os autores esclarecem que

Constatado o problema do “peso negativo do voto” pelo Tribunal Constitucional alemão em 2008 e fixada data de 30/06/2011 como prazo para que o problema fosse resolvido, as penúltimas eleições parlamentares para o Bundestag ocorreram em 2009, ainda sob a vigência da lei eleitoral antiga e sem que o seu resultado fosse impugnado judicialmente.

Em 2011, os debates parlamentares se intensificaram em torno do tema e os partidos de oposição ao governo de Angela Merkel propuseram uma solução do problema por meio da compensação dos mandatos excedentes de cada partido mediante a perda de mandatos proporcionais do mesmo partido em outros estados, mantendo-se o número fixo de 598 deputados no Parlamento. Em dezembro de 2011, sem acordo entre os partidos, a base governista aprovou uma nova lei eleitoral que manteve o instituto dos mandatos excedentes e atacou o problema do “peso negativo do voto” por meio da determinação de que as cadeiras do Bundestag seriam distribuídas, entre os estados-membros, a partir do comparecimento eleitoral de cada um deles, e só depois entre os partidos políticos, a partir da proporção dos segundos votos que cada um recebeu no âmbito do estado.

---

tema6/2015\_1531-sistema-eleitoral-alemao-leo-van-holthe-e-roberto-pontes>. Acessado em: 10 mar. 2016.

8 Idem.

Os partidos oposicionistas pediram a inconstitucionalidade da lei eleitoral de 2011, tendo o Tribunal Constitucional, em 25/07/2012, declarado a nulidade da nova legislação, por entender que a lei de 2011 ainda não impedia o peso negativo do voto, além de não ter lidado com o problema dos mandatos excedentes da maneira adequada. A resposta do Parlamento à decisão do Tribunal de 2012 foi a recente lei eleitoral, aprovada em 03/05/2013, fruto de um acordo interpartidário, pela qual a sobre representação provocada pelos mandatos excedentes é compensada com a criação de mandatos adicionais, destinados aos demais partidos não contemplados com mandatos excedentes, até que cada agremiação esteja representada no Bundestag na exata proporção dos seus segundos votos obtidos em âmbito nacional. Com os mandatos adicionais, o Parlamento resolveu a crítica do Tribunal Constitucional de que o sistema alemão provocava quebra de proporcionalidade das eleições por meio dos mandatos excedentes. Contudo, a Lei eleitoral de 2013 resolveu os problemas da sobre representação criada pelos mandatos excedentes (por meio das “cadeiras adicionais de ajustamento”) e do peso negativo do voto (por intermédio da primeira distribuição em nível estadual), mas não ficou imune às críticas uma vez que a criação de uma primeira distribuição das cadeiras em âmbito estadual com base nas populações dos estados-membros e de uma segunda distribuição das cadeiras baseada na proporcionalidade dos segundos votos partidários em âmbito nacional revelou um efeito indesejado da reforma eleitoral alemã de 2013, consistente em um possível aumento exacerbado do número de cadeiras iniciais do Bundestag.

A mudança não agradou a todos e a Alemanha vem enfrentando problemas em seu sistema eleitoral. Foi criado outro tipo de distribuição para rebater os problemas apontados, mas a nova medida tornou-se alvo de críticas novamente.

Houve propostas na questão da cláusula de barreira para que ela fosse extinta, porém, optaram por não mudar a legislação para que partidos extremistas<sup>9</sup> não lograssem êxito, uma vez que não alcançam os 5% de desem-

---

9 Segundo Pontes e Holthe, o tradicional partido liberal alemão (Freie Demokratische Partei – FDP) obteve 4,8% dos segundos votos válidos e os recentes partidos “Alternativa para a Alemanha” (Alternative für Deutschland – AfD), 4,7%; e o “Partido Pirata” (Piratenpartei Detschland), 2,2%. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/2015\\_1531-sistema-eleitoral-alemao-leo-van-holthe-e-roberto-pontes](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/2015_1531-sistema-eleitoral-alemao-leo-van-holthe-e-roberto-pontes)>. Acessado em: 10 mar. 2016.

penho necessário para chegar até o parlamento. A medida de manter a porcentagem de desempenho foi de grande importância, visto que a entrada de um desses grupos alteraria a governabilidade do país e, conseqüentemente, a estabilidade da União Europeia.

Quanto ao financiamento, há um apoio anual aos partidos, sendo uma parte proporcional aos votos obtidos e outra igual a todo partido que obtiver 5% de votos; o financiamento público aos partidos não pode exceder 50% das receitas totais, o que vincula a obtenção dos recursos públicos aos montantes de financiamento privado obtido pelo partido. Em 1992, o Tribunal Constitucional julgou inconstitucional a diferenciação entre verbas para a campanha e para regular funcionamento dos partidos, havendo uma reforma na legislação para que o apoio fosse único.

### 6.3. Estados Unidos da América do Norte

Trata-se de uma República Federal Presidencialista onde o Poder Executivo é exercido pelo presidente, eleito pelo colégio eleitoral, e cada estado elege o seu próprio governador. Ainda há a possibilidade de, durante o pleito presidencial, os eleitores de um estado aprovarem ou não projetos de lei relativos a diversas questões. A política dos Estados Unidos tem operado sob um sistema de dois partidos pela maior parte de sua história. Para a maioria dos cargos eletivos de diferentes níveis, eleições primárias administradas pelo Estado escolhem os candidatos dos grandes partidos para subsequentes eleições gerais. Desde a eleição geral de 1856, os principais partidos são o Partido Democrata e o Partido Republicano.

Com seu sistema distrital puro, a eleição é feita pelo voto indireto. De acordo com a Constituição Americana, dependerá dos delegados estaduais a eleição para presidente, sendo que cada um dos cinquenta estados tem direito a um delegado. Esse sistema recebe fortes críticas, pois não é quem recebe o maior número de votos que obrigatoriamente ganhará as eleições, mas, sim, quem receber o maior número de votos do colégio eleitoral.

O sistema eleitoral americano vem sofrendo mudanças de acordo com a vontade da maioria. A reforma do financiamento de campanha é o esforço político nos Estados Unidos para mudar o envolvimento de dinheiro na política, principalmente em campanhas. Apesar das tentativas de regular financiamento de campanha, as primeiras tentativas bem-sucedidas a nível nacional para regulamentar e aplicar originou-se na década de 1970. A Lei

*Federal Election Campaign* (FECA) de 1972 exigia que os candidatos revelassem as fontes de contribuições de campanha e despesas de campanha. Porém, foi alterada em 1974, com a introdução de limites legais sobre as contribuições. Tentou-se restringir a influência de indivíduos ricos, limitando doações individuais a mil dólares e doações por comitês de ação política (PAC) para 5 mil dólares.

No início de 2010, o Supremo Tribunal dos Estados Unidos decidiu em Comissão Eleitoral Federal que corporações que realizavam financiamento de campanha para políticos independentes não podem ser limitadas, de acordo com o direito à liberdade de expressão.

Admite-se também o financiamento público, apesar de a maior parte da campanha advir de financiamento pela iniciativa privada. O financiamento público está disponível para candidatos qualificados para presidente dos Estados Unidos, durante as eleições primárias e gerais. Os requisitos de elegibilidade devem ser preenchidos para se qualificar para um subsídio do governo. Aqueles que não aceitam o financiamento do governo são geralmente sujeitos a limites de gastos em dinheiro.

Outra proposta, referindo-se ao tipo de votação, seria abolir o colégio eleitoral, tornando o voto direto e aumentando as chances do candidato. Sob esse sistema, o partido que ganha uma pluralidade em um determinado estado ganha todos os votos eleitorais daquele estado. Essa é a ideia que está por trás do Voto Popular Nacional Pacto Interestadual. Entre 2007 e 2014, onze estados com votos eleitorais, totalizando 165, tinham aprovado a proposta. Mas, para entrar em vigor, deve ser aprovada pelos estados com votos eleitorais totalizando 270, pouco mais da metade dos 538 atuais total de votos eleitorais.

Também está sendo discutida a questão do voto obrigatório, porém, com menos força, uma vez que os americanos que não se sentem à vontade para votar se sentiriam “obrigados” a fazer algo que fogem de sua alçada.

De fato, o que mais se está reformando é a questão do financiamento público e privado para que as eleições se tornem mais limpas e sem corrupção. O modelo norte-americano é extremamente exemplar e serve como molde para outras reformas, inclusive no Brasil.

## 6.4. Venezuela

A República Bolivariana da Venezuela é presidencialista e governada pela Constituição de 1999. Essa Constituição consagrou a existência de cinco

Poderes: Executivo, Legislativo, Judiciário, Cidadão e Eleitoral. A população venezuelana atua diretamente na política por meio dos conselhos comunais, decidindo, nas assembleias populares, quais obras deverão ser executadas naquela comunidade. Esses grupos participam da política chegando a propor e aprovar leis. O sistema eleitoral é o distrital misto, no qual o presidente da Venezuela é eleito por um voto plural, por meio de sufrágio universal e direto. A duração do mandato é de seis anos e um presidente pode ser reeleito, depois de referendo a emenda constitucional. O presidente nomeia o vice-presidente e decide o tamanho e a composição do governo, fazendo as nomeações dos seus membros, envolvendo no processo o parlamento.

Em 2007, houve um plebiscito da Constituição da Venezuela, para o qual foram convocados mais de 16 milhões de eleitores que consistiu numa consulta popular para que o povo pudesse aprovar, ou rejeitar, as emendas propostas à constituição venezuelana pelo atual Presidente da República e pelo Congresso. O conjunto da reforma constitucional foi votado em dois blocos “A” e “B”. O bloco “A” inclui as alterações em 46 artigos que foram julgados em conjunto, cabendo aos eleitores responder “Sim” ou “Não”. Igualmente, no bloco “B”, que inclui alteração em 23 artigos, os eleitores puderam, mais uma vez, decidir votando “Sim” ou “Não” para o bloco. O povo venezuelano, de forma soberana, rejeitou todas as alterações propostas, dentre elas: reeleição ilimitada, redução da idade mínima para votar de 18 para 16 anos, aumento das exigências para a convocação de referendo e a mudança do nome das forças armadas.

Atualmente, o governo encontra-se em crise. Um ano depois da morte de Hugo Chávez, Nicolas Maduro tem cada vez mais dificuldades em conter a zona de turbulência que atravessa o país e assume que está em guerra contra o setor privado, ou seja, a oposição. As grandes empresas e o patronato são acusados de inflacionar os preços por falta de patriotismo econômico.

Em consequência, a política e suas reformas não estão em foco, tendo em vista que impulsiona o governo do atual presidente devido às reformas anteriores feitas por Hugo Chávez.

## 6.5. Chile

O Chile é uma República Democrática, presidencialista, ou seja, o presidente é, ao mesmo tempo, o Chefe do Estado e do Governo e detém o

Poder Executivo. É ele quem nomeia o Conselho dos Ministros e que detém a autoridade para destituir de suas funções o comandante das Forças Armadas. O presidente é eleito por sufrágio universal para um mandato único de quatro anos.

É válida a análise feita por Costa<sup>10</sup>, sobre a reforma política chilena:

A imagem de um Chile isento de corrupção mostrou-se tão ilusória quanto a ideia dos anos 1960 de que suas Forças Armadas eram “profissionais” e não cederiam à tentação do golpismo latino-americano. Foi seriamente prejudicada a popularidade da presidenta, mas isso a ajudou a impulsionar a reforma política. Surpreendido pela derrota no plebiscito de 1988 sobre sua permanência no poder, o general Augusto Pinochet condicionou a transferência do governo aos civis a dispositivos constitucionais para garantir a impunidade dos militares e a hegemonia neoliberal. Faltou consenso, porém, para a reforma mais ampla agora possível. Uma comissão de especialistas independentes recomendou o fim das doações anônimas e de empresas a partidos e políticos, o financiamento público de campanhas e o fim da reeleição ilimitada no Legislativo: senadores terão um máximo de dois mandatos consecutivos de oito anos cada um e deputados, três mandatos de quatro anos. As propostas serão encaminhadas ao Congresso.

Já decidida é a emenda constitucional promulgada em 27 de abril: além de exigir um mínimo de 40% de candidaturas femininas e flexibilizar a formação de partidos, abole o sistema binomial, variante do distrital.

No novo sistema, a ser aplicado a partir de 2017, o número de deputados aumenta de 120 para 155, o de senadores de 38 para 50, as circunscrições eleitorais são 28 para deputados, com 3 a 8 eleitos em cada uma, e 15 para senadores, com 2 a 5 por região, com cadeiras divididas proporcionalmente aos votos nos partidos. O único item que não sofreu reforma e vem sendo criticado é o fato do financiamento público não ter sido abolido. Contudo, as demais reformas estão sendo aceitas pelo povo chileno, já que contam com maiores níveis de proporcionalidade e representatividade. Além disso, estabelecerá cotas ímpares em determinados distritos, o que levará ao fim do empate entre as duas principais coalizões.

---

10 COSTA, Antonio Luiz M. C. Chile dá exemplo de reforma política. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/revista/849/o-exemplo-vem-das-cordilheiras-6056.html>>. Acessado em: 10 mar. 2016.

## 6.6. Brasil

A República Federativa do Brasil abarca o sistema presidencialista e regime democrático-representativo.

Em 1980, voltou a existir o pluripartidarismo no país, sendo inicialmente criados cinco partidos políticos. Hoje, há mais de trinta partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral.

Atualmente, o sistema eleitoral é o proporcional com lista aberta, porém, passando por diversas propostas de reforma, como proporcional com lista fechada, proporcional com lista flexível, distrital misto e o distritão, já votado e rejeitado pela Câmara.

O financiamento de campanha no Brasil é misto: partidos e políticos podem receber recursos por meio do Fundo Partidário e de pessoas físicas (até o limite de 10% de rendimento). Até pouco tempo atrás, o financiamento privado de campanha podia ser proveniente de doações por pessoas jurídicas (limitadas a 2% do faturamento bruto do ano anterior ao da eleição). Essas regras, porém, não estão previstas na Constituição Federal, mas sim na legislação ordinária (Lei n. 9.504/97). O financiamento por pessoa jurídica foi questionado por intermédio de Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (ADI 4.650, rel. Luiz Fux, j. 17.09.2015), oportunidade em que foram declarados inconstitucionais os dispositivos que permitiam a doação por pessoas jurídicas. No aspecto legislativo, a Lei n. 13.165/2015 proibiu o financiamento por pessoa jurídica aos candidatos, mas permitiu a doação ao fundo partidário, mantendo praticamente as regras anteriores. Essa situação ainda dificulta a identificação da origem ao interesse do doador.

Outra mudança de extrema importância para o sistema brasileiro é o fim da reeleição. Anteriormente, os integrantes do Executivo podiam concorrer novamente ao mesmo cargo no mandato seguinte. Já votado em primeiro turno pela Câmara, o fim da reeleição foi aprovado. Assim, o presidente, os governadores e os prefeitos ficam impedidos da disputa no período subsequente: 452 votos favoráveis e apenas 19 contrários. A regra não vale para os prefeitos eleitos pela primeira vez em 2012 nem para os governadores eleitos pela primeira vez em 2014. Os políticos que estiverem nessa situação poderão disputar a reeleição em 2016 e 2018, respectivamente. Vale ressaltar que essa proposta ainda não foi apreciada pelo Senado Federal.

Em relação à duração do mandato, também houve proposta aumentando de 4 para 5 anos todos os cargos eletivos – presidente, governador, prefeito, senador, deputado federal, deputado estadual e vereador. A proposta já foi aprovada pela Câmara em primeiro turno, mas ainda não passou pelo Senado Federal. Para deputados estaduais, federais, governador e presidente, a mudança começa a valer em 2022. Para vereadores e prefeitos, a alteração entra em vigor em 2020. Para senadores, a mudança será válida apenas a partir de 2027.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo tratou das questões eleitorais visando a explicar primeiramente os tipos de governo: o sistema presidencialista, no qual o Presidente da República, eleito de acordo com o sistema eleitoral de seu país, exerce o papel de Chefe de Governo e Chefe de Estado por tempo limitado; e o parlamentarismo, em que o Poder Legislativo (parlamento) oferece a sustentação política (apoio direto ou indireto) para o Poder Executivo.

Partindo das considerações iniciais, o tema abordado foi o financiamento de campanha, que pode ser público ou privado. O primeiro consiste em um apoio do governo aos partidos, fundamentado pelo fundo partidário, para que a corrida eleitoral seja mais justa. Em contrapartida, o financiamento privado são doações de pessoas físicas ou privadas a partidos ou candidatos individuais. Prosseguindo, há as coalizões ou coligações, ou seja, a junção de dois ou mais partidos para disputar uma eleição em maior potencial, aumentando a capacidade de ambos. Elas podem ocorrer tanto no Legislativo como no Executivo na maioria dos países democráticos.

Entrando no mérito dos sistemas eleitorais, temos o de pluralidade ou maioria, sistema de votação que preliminarmente evoca a noção básica de maioria e abrange somente um vencedor, aquele que receber a maioria dos votos. Há também o sistema proporcional, que consiste na relação entre número de cadeiras, partidos e candidatos, gerando uma proporcionalidade entre o número de votos a determinado partido e a quantidade de vagas parlamentares.

A Itália está sofrendo uma mudança em sua legislação, vigorando a lei *Italicum* que prevê um sistema de proporcional correção de dois turnos, com o vencedor por maioria, limiar eleitoral e 100 cabeçalhos de listas

plurinominais fechadas. Ela regulará a eleição apenas à Câmara dos Deputados a partir de 1º de julho de 2016, além de uma corrida na luta contra a corrupção.

A Alemanha reformou seu sistema eleitoral em 2013, o que aparentemente resolveu os problemas sobre a representação criada pelos mandatos excedentes (por meio das “cadeiras adicionais de ajustamento”) e do peso negativo do voto (por intermédio da primeira distribuição em nível estadual), mas não ficou imune às críticas.

A Venezuela instituiu um plebiscito com diversas mudanças, mas não foram acatadas pela população. Na zona de conforto, mas em meio à crise, seu atual presidente não leva em consideração novas reformas devido ao sistema eleitoral prevalecer.

O Chile vem sendo exemplo na matéria de reforma e seu novo sistema será aplicado a partir de 2017.

Por fim, o Brasil está transbordando propostas e discussões sobre a reforma política com algumas já aprovadas. É o caso do fim da reeleição e da mudança no período de mandato.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁVALO, Alexandre et. al. *O novo direito eleitoral brasileiro: manual de direito eleitoral*. 2.ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte, Fórum, 2014, 466 p.
- BALLINGTON, Julie. “Gender Equality in Political Party Funding”. In: AUSTIN, Reginald; TJERNSTRÖM, Maja (Eds.). *Funding of political parties and election campaigns*. International Idea, 2003.
- BANDEIRA, Regina. “Sistemas de Governo no Brasil, na França e nos Estados Unidos”. Fev./2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/estudo-sistemas-de-governo-br-fr-e-eua>>. Acesso em: 11 set. 2015.
- CAETANO, Luis. “Sobre o financiamento público das campanhas eleitorais”. *Âmbito Jurídico*. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9530&revista\\_caderno=28](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9530&revista_caderno=28)>. Acesso em: 20 nov. 2015.
- CAGGIANO, Monica Herman Salem. “Sistemas eleitorais x representação política” [manuscrito]. São Paulo, Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, 1987, 416 f.
- Costituzione della Repubblica Italiana. Disponível em: <<http://www.quirinale.it/qnrw/statico/costituzione/costituzione.htm>>. Acesso em: 23 set. 2015.
- “Entenda a Reforma Política” *Portal G1*. Disponível em: <<http://especiais.g1.globo.com/politica/2015/entenda-a-reforma-politica/>>. Acesso em: 8 set. 2015.

- GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 10 e 11.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo, Atlas, 2014 e 2015. XXIV, 725 p.
- LA NOSTRA ITÁLIA. “O sistema político italiano: aspectos gerais”. *Publicato da La Nostra Italia*. Disponível em: <<http://bloglanostraitalia.blogspot.com.br/2013/03/o-sistema-politico-italiano-aspectos.html>> Acesso em: 23 set. 2015.
- LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Monica Herman Salem. *O voto nas américas*. Barueri, Manole, 2008, 302 p.
- LIMA, Daniel; VASCONCELLOS, Fábio. “Mapa dos Sistemas Eleitorais no Mundo”. *O Globo*. Disponível em: <<http://infograficos.oglobo.globo.com/brasil/mapa-dos-sistemas-eleitorais-no-mundo.html>>. Acesso em: 15 set. 2015.
- LIMONGI, Fernando. “A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório”. *Novos Estudos – Cebrap*. São Paulo, n. 76, p. 17-41, nov. 2006. Acesso em: 19 set. 2015.
- LOSURDO, Domenico. *Democracia ou bonapartismo: triunfo e decadência do sufrágio universal*. Rio de Janeiro, UFRJ; São Paulo, UNESP, 2004.
- MACMILLAN DICTIONARY. System of government and types of government. Disponível em: <<http://www.macmillandictionary.com/thesaurus-category/british/systems-of-government-and-types-of-government>>. Acesso em: 11 set. 2015.
- MENDES, Willian. “Tipos de governo – O Leviatã, de Hobbes”. Disponível em: <<http://blog-do-william-mendes.blogspot.com.br/2012/04/tipos-de-governo-o-leviata-de-hobbes.html>>. Acesso em: 24 set. 2015.
- MENDONÇA, Ricardo. “Ideologia interfere pouco na decisão de voto, diz Datafolha”. *Folha de S. Paulo*. 14 out. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/10/1356184-ideologia-interfere-pouco-na-decisao-de-voto-diz-datafolha.shtml>>. Acesso em: 23 set. 2015.
- NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 5.ed. Rio de Janeiro, FGV, 2004.
- PEREIRA, Merval. “Sistema de coalizão partidária é a demonstração de que houve uma ‘depravação do processo’”. Disponível em: <<http://www.jogodopoder.com/blog/politica/merval-sistema-de-coalizacao-partidaria-e-a-demonstracao-de-que-houve-uma-depravacao-do-processo/>>. Acesso em: 20 set. 2015.
- RODRIGUES, Alexandre. “Presidente do STF critica financiamento público de campanha”. *Estadão*. Abr. 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,presidente-do-stf-critica-financiamento-publico-de-campanha,350839,0.htm>>. Acesso em: 18 set. 2015.
- ROLLO, Alberto et al. *Reforma Política: uma visão prática*. São Paulo, Iglu, 2007.
- SALGADO, Eneida Desiree. *Sistemas eleitorais: experiências iberoamericanas e características do modelo brasileiro*. Belo Horizonte, Fórum, 2012. 192 p.

## Capítulo 14

# Multipartidarismo no Brasil: Paradoxos e Propostas<sup>1</sup>

*Richard Pae Kim*

### 1. INTRODUÇÃO

Mais uma vez nos deparamos com a sociedade e os poderes constituídos discutindo sobre a necessidade de serem realizadas reformas na política e no sistema eleitoral em nosso país. Entre as diversas questões postas na mesa para debates, como o financiamento e o controle dos gastos dos partidos, a necessidade de se elaborar um código moderno e com unidade e mais segurança aos processos eleitorais, temos a renovação do debate sobre a remodelação dos partidos políticos, mais especificamente, sobre o multipartidarismo.

Não há dúvida de que a partir de uma opção constitucional, uma democracia dinâmica multipartidária foi instituída no Brasil. Vivemos na atualidade o que o eminente professor Dalmo de Abreu Dallari denomina de “democracia consensual multipartidária”, que se caracteriza pela existência de vários partidos políticos com iguais possibilidades de chegar ao poder.

---

1 Este capítulo é o resultado das pesquisas realizadas pelo autor no Grupo de Pesquisas sobre “Reforma Política”, vinculado à Coordenadoria da pós-graduação da Faculdade de Direito da USP, liderado pela Professora Dra. Mônica Herman Salem Caggiano (2015-2016) e parte dele foi publicado na obra coletiva com estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli, a saber: KIM, Richard Pae. “Representação política e multipartidarismo”. In: NORONHA, João Otávio de; KIM, Richard Pae. *Sistema político e direito eleitoral brasileiros*. São Paulo, Atlas, 2016, p. 633-72.

Por aquilo que na teoria importaria em um avanço democrático – inclusive porque privilegiaria a defesa dos interesses da minoria – o nosso sistema político-eleitoral tem sofrido críticas mais do que justificadas. A flexibilidade das regras para a criação de partidos políticos associada aos incentivos político e financeiro; a facilidade na criação de coalizões políticas fora e dentro do parlamento; a ausência de identificações da sociedade com os partidos a facilitar a dança das cadeiras partidárias; a prevalência da força do político sobre o do partido; a flexibilidade programática e ideológica dos partidos; a ausência de cláusulas de barreira ou de desempenho; a ausência de sanções efetivas para os casos de infidelidade partidária; e a eliminação da verticalização nas eleições têm sido apontadas como algumas das razões para o exacerbado número de partidos políticos no Brasil<sup>2</sup> e para o grande número de pedidos de registro de partidos que são protocolados a cada ano.

Não são poucas as vozes bradando contra esse sistema. Alguns chegam a pregar a volta ao bipartidarismo; outros exigem uma reforma política que impeça a criação de novos partidos políticos. Há, ainda, aqueles que exigem novas regras que, além de dificultar a criação de novas siglas, levem o país a um rearranjo político que conduza a um processo permanente de fusão e incorporação dos partidos políticos até que as ideologias se solidifiquem e se tornem claras a cada partido registrado.

O fato é que esse dilema não é um monopólio da vida política brasileira. A Espanha, por exemplo, está passando pelo processo de transformação do bipartidarismo em multipartidarismo. Já na Itália, diante das dificuldades encontradas na governabilidade do país até 2014, o movimento acontece em sentido contrário.

O tema é denso e envolve reflexões que comportam diversas variáveis, inclusive para se pensar em uma reforma política eficiente. As dificuldades, no entanto, não podem impedir as mudanças, diante da necessidade de buscar uma saída para esse sistema eleitoral anacrônico que tem gerado, a toda evidência, uma crise na representatividade política do país, deturpando os fins democráticos de nossos partidos.

---

2 Conforme se observa no *site* do Tribunal Superior Eleitoral, há 35 partidos registrados perante a Corte Superior eleitoral até 30 de dezembro de 2015 ([www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)). Até essa data, perante o TSE, existiam mais de 60 (sessenta) pedidos para a criação de novas legendas. Na Câmara dos Deputados, na eleição de 2014, dos 32 partidos que disputaram as cadeiras no parlamento, 28 obtiveram assento.

Não se pretende, com esse trabalho, esgotar os temas e muito menos apresentar respostas únicas e absolutas aos questionamentos e aos supostos paradoxos, em especial, porque este autor não é politólogo e tampouco sociólogo. Sendo assim, as reflexões feitas podem estar eivadas de alguns vícios intelectuais e de linguagem. Esperamos poder ultrapassar as dificuldades.

## 2. DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E SEUS FUNDAMENTOS – UMA RESENHA DESCRITIVA<sup>3</sup>

A democracia como regime político não possui valor como um fim pretendido, a ser alcançado em si mesmo, mas cuida-se de instrumento para a efetivação de valores que são essenciais para a adequada convivência do homem pela vontade do povo. O sistema democrático implica a existência de um conjunto de regras e de procedimentos para organizar o sistema político e o sufrágio a possibilitar a elaboração do melhor caminho para a obtenção da decisão política de um povo, como a definição do universo de eleitores, composição de partidos políticos, regras do processo eleitoral, etc.

Democracia não configura a melhor decisão, mas o melhor *iter*, mediante a participação popular possível e universal. Evidentemente o conceito de democracia não é absoluto, mesmo porque, como bem salientado por José Afonso da Silva: não existe democracia acabada<sup>4</sup>. Essa frase foi fundada nas palavras de Jean-Jacques Rousseau publicadas em sua obra sobre o “Contrato Social” que, a se tomar o termo no rigor de sua acepção, jamais existiu verdadeira democracia e jamais existirá, embora concorde o autor que esse é o melhor regime político a ser aplicado.

A ideia de democracia, não há que se olvidar, passou a ser bem traduzida pela frase atribuída ao presidente norte-americano Abraham Lincoln: “é o governo do povo, pelo povo e para o povo”. Ou seja, um sistema de

---

3 Capítulo extraído de trabalho científico elaborado em coautoria: VARGAS, Marco Antônio Martin; KIM, Richard Pae. “Voto facultativo e os Fundamentos da Democracia: Diálogos sobre a noção de cidadania”. In: MORAES, Alexandre de; KIM, Richard Pae (Coords.). *Cidadania*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 153-5.

4 SILVA, José Afonso da. “Democracia Participativa”. In: *Cadernos de Soluções Constitucionais*. Vol. 2. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 183.

convivência e de gerência dos interesses cujos atores devem ser apenas os componentes dentre os nacionais.

É evidente que esse regime deve ser composto de princípios, como os retratados por Pinto Ferreira, quando afirmou ser a democracia uma “forma constitucional de governo da maioria que, sobre a base da liberdade e igualdade, assegura às minorias no parlamento o direito de representação, fiscalização e crítica”<sup>5</sup>. Embora seja possível perceber que dois pilares podem ser extraídos dessa definição, quais sejam a igualdade material (ou substancial) e a liberdade (enquanto direito geral de liberdade), dois outros fundamentos também se mostram fundamentais para qualquer democracia: a soberania popular, eis que o povo deve ser a única fonte dos poderes constituídos e constituintes; e a participação direta ou indireta (representação) a garantir o cumprimento da vontade popular.

Essa vinculação entre o povo e o poder pode ser realizada, basicamente, por três vias. Na democracia direta, a participação do povo no processo do poder será direta. Na representativa, ou democracia indireta, a vontade se dá por meio de representantes eleitos. Por fim, temos a democracia semidireta, em que há a representação com alguns institutos de participação direta do povo em funções de governo, o que se denomina de democracia participativa, como no caso da participação da sociedade em conselhos de políticas públicas paritários, da iniciativa popular, do plebiscito e do referendo popular.

Entendemos que, ao contrário da tese de Rousseau<sup>6</sup>, não se pode dizer que apenas na democracia direta é que se tem a real democracia. Os tempos são outros. A concepção de participação do povo na época do autor iluminista era apenas na formação das leis, quando hoje a formação é dos poderes e ocorre em diversos níveis locais, regionais ou federativo. Atualmente, não há como se conceber que o povo possa decidir diretamente as leis que pretende que sejam cumpridas e que governe ao mesmo tempo. Cuida-se, com o devido respeito, de sistema utópico e imaginável apenas em países de pequena extensão territorial e com um sistema avançado de informações e de comunicação – sem se olvidar de que o aspecto histórico desse povo, que

---

5 FERREIRA, Pinto. *Princípios gerais do direito constitucional moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971, p. 64.

6 BOBBIO, Norberto. *Dicionário da Política*. Trad. Carmem Varriale. Brasília: UnB, 1995, p. 325.

o levaria à construção de um regime democrático direto, seria, a toda evidência, mais complexo que as duas outras vias.

Independentemente da forma de governo que se adote, o regime democrático representativo, inclusive, como já mencionado, deve pressupor a participação política do cidadão livre, inclusive para expressar a sua liberdade, de se reunir ou de se associar, influenciando, desta forma, na política do país, além de eleger seus representantes. E, como bem lembrado pela magistrada Ana Florinda Dantas:

Essa liberdade necessária à participação política é conceitualmente diferente da liberdade civil (a liberdade negativa, faculdade de fazer ou não fazer), caracterizando-se antes como liberdade positiva de participar, ainda que indiretamente, na formação do Governo, e a sua expressão fundamental é o ato de votar, sendo o sufrágio o poder que se reconhece ao cidadão de participar na vida pública, tanto que Benjamin Constant comparou a liberdade dos antigos com liberdade dos modernos, destacando ser a primeira a liberdade individual, e a última a liberdade política, manifestada na relação do indivíduo com o Estado<sup>7</sup>.

A participação política decorrerá, evidentemente, do exercício dos direitos políticos, que são direitos públicos subjetivos, cujo conteúdo sempre dependerá da ordem jurídica positiva e a sua constitucionalização propiciará uma imunidade, ainda que relativa, contra os atos da autoridade estatal.

Conforme Antônio Carlos Mendes, os direitos políticos são situações subjetivas expressa ou implicitamente contidas em preceitos e princípios constitucionais, reconhecendo aos brasileiros o poder de participação na condução dos negócios públicos: a) votando; b) sendo votado, inclusive investindo-se em cargos públicos; c) fiscalizando os atos do Poder Público, visando ao controle de legalidade e da moralidade administrativa<sup>8</sup>.

O exercício desses direitos em nosso regime jurídico se dá, fundamentalmente, por intermédio dos partidos políticos, eis que a nossa Constituição Federal adotou a democracia representativa, daí a essencialidade dos parti-

---

7 DANTAS, Ana Florinda. “Voto Facultativo e Cidadania”. In: Revista do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas, v. 1., n.1, Maceió, 2007, p. 15.

8 MENDES, Antônio Carlos. Introdução à Teoria das Inelegibilidades, São Paulo: Malheiros, 1996, p. 25.

dos e a exigência de que esteja inserido adequadamente no quadro político e eleitoral sistêmico.

### 3. PARTIDOS POLÍTICOS E SUAS FUNÇÕES

Não podemos nos esquecer das três formas de tratamento da representação política que estão desenhadas pela ciência política. A primeira, como salientado anteriormente, é aquela concebida por Rousseau, que afirma que a representação deve estar fundada na autoridade ou na delegação, ou seja, os parlamentares seriam apenas comissários dos eleitores, e o descumprimento desse compromisso, dentro dessa concepção, pode importar a revogação de seu mandato imperativo<sup>9</sup>. A segunda tem origem na leitura feita por Edmund Burke<sup>10</sup> sobre o tema e defende que a representação consiste em uma relação de confiança, inexistindo qualquer consulta sobre a vontade dos eleitores pelos representantes. O parlamento é colocado, portanto, como um local de debate e de decisão sobre os interesses econômico, político e social. O senão apontado pelos críticos dessa ideia decorre do fato de que Burke entendia que somente deveriam fazer parte do parlamento as pessoas mais bem informadas e aparelhadas, revelando, dessa forma, a sua visão elitista dos legitimados à participação das decisões políticas. A última forma tem como concepção a representação política como um reflexo das ideias da sociedade, de uma realidade social. O estudo mais adequado dessa concepção parece ser de Stuart Mill, que escreveu que a representação há de ser descritiva, pois o processo eleitoral tem de garantir a interação máxima dos interesses do corpo representativo com os dos representados. Preconiza-se, nessa linha de raciocínio, a instituição de sistemas proporcional e distrital, com a máxima universalização do sufrágio, de forma a garantir a vontade da maioria, sem prejudicar a participação das minorias, o que seria garantido com a eleição proporcional.

No sistema democrático, a oposição possui importância ímpar, já que dentro do universo político, ela importa em contrariedade de um grupo a

---

9 Para muitos, o instrumento do *recall* do sistema norte-americano seria uma forma de resguardar esse poder de controle do eleitor.

10 Filósofo e político anglo-irlandês, autor da célebre obra *Reform of the Representation in the House of Commons* (1782).

um poder ou autoridade, a fim de possibilitar a flexibilização e a possível alternância do controle governamental. Nesse sentido, já se manifestou Geraldo Ataliba:

O principal papel da Oposição é o de formular propostas alternativas às ideias e ações do governo da maioria que o sustenta. Correlatamente, critica, fiscaliza, aponta falhas e censura a maioria, propondo-se, à opinião pública, como alternativa. Se a maioria governa, entretanto, não é a dona do poder, mas age sob os princípios da relação de administração<sup>11</sup>.

Na democracia representativa há um regime de governo em que a opinião pública é essencial, incumbindo ao partido político o aglutinamento delas e a difusão daquelas consideradas importantes pela agremiação. *The Party* há de exercer papel fundamental para aglutinar as ações políticas e permitir que os eleitores e os seus eleitos exerçam papéis transformadores no país – por meio de políticas legislativas ou administrativas.

Em um extraordinário trabalho publicado por Palhares Moreira Reis<sup>12</sup>, verificamos que a institucionalização dos partidos políticos, como os conhecemos atualmente, é recente e remonta o início do século XX. Anota o constitucionalista que, até o final da Primeira Grande Guerra, poucos eram os escritos sobre os grupos partidários, o que não significava que eles não existissem, mas que estavam em regra à margem da lei. Por exemplo, Sir George Seville, pensador inglês do século XVIII, afirmou que “a ignorância abre aos homens a porta dos partidos e a vergonha, depois, os impede de sair”; David Hume, filósofo e economista escocês do século XVIII, confessou detestar os fundadores de partidos “porquanto exercem uma influência diretamente contrária à das leis”; Nicolas de Condorcet, um dos grandes politólogos franceses, sustentou que os partidos “conservam cuidadosamente o fanatismo como um instrumento que cada qual aguarda a vez de utilizar”; George Washington, em seu *Farewell Address*, deixava clara a desconfiança em relação ao espírito partidário; e Marshall revelava sua má impressão sobre

---

11 ATALIBA, Geraldo. “Judiciário e minoria”. In: *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n. 96, 1987, p. 191.

12 Ver REIS, Palhares Moreira. “Os Partidos Políticos e a Experiência Brasileira”. In: *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n. 114, abr./jun., 1992, p. 90-1.

o novo organismo que se formava ao afirmar que “nada rebaixa ou polui mais o caráter humano que um partido político”.

Não há que confundir os grupos políticos que existiam na Grécia antiga com os partidos políticos existentes atualmente. Na antiguidade não havia grupos políticos como organismos permanentes, mas grupos de indivíduos que lutavam por determinados ideais comuns. As democracias antigas eram diretas, mas seletivas, posto que, em algumas nações, o “povo” (ora oligárquicos, ora nobres, ora cidadãos assim considerados, e até plebeus) decidia problemas em conjunto, enquanto que em outras, o “povo” acabava por escolher representantes por meio de sorteios, sem quaisquer organismos que intermediassem essas escolhas.

Durante a Era Moderna, os partidos políticos tiveram sua origem na Inglaterra a partir do século XVII, diante da importância que tomou a ideia da necessidade de uma permanente oposição ao governo – à Corte. Isso só se tornou possível quando restou aniquilada a ideia de que todos que se opunham à Coroa deveriam ser considerados inimigos do Estado e que, nesses casos, deveriam sofrer sanções das mais variadas espécies, inclusive a pena de morte. O início dessa relação se deu com o estabelecimento do bipartidarismo, consistente em dois grupos: a situação (governo) de um lado e, do outro, a oposição.

Após a restauração dos Stuarts, no reinado de Carlos II, na Inglaterra formaram-se dois grupos políticos organizados: os *tories*, que defendiam os interesses da Coroa e dos grandes proprietários, e os *whigs*, que representavam os novos burgueses urbanos e todos aqueles que não se contentavam com o governo. Com o tempo, o primeiro grupo se tornou o Partido Conservador e o segundo, originalmente, o Partido Liberal, que passou a se autodenominar Partido Trabalhista.

Nos Estados Unidos, no século XVIII, o bipartidarismo se iniciou com o fim do poder monárquico e com a defesa da União contra a rebeldia de determinados estados federados. O partido Republicano se tornou o Partido Federalista (*Whig*), encabeçada por Alexander Hamilton, e o segundo grupo, de dissidência dos republicanos, liderados por Thomas Jefferson, formou o Partido Democrático.

Na França, embora considerada o berço dos movimentos democráticos, somente com a Restauração Bourbonnica, após o período do Império, entre os anos de 1814 e 1830, e com a implantação do parlamentarismo e a esta-

bilização política, é que foram formados os partidos políticos de forma institucionalizada: os jacobinos e os girondinos.

A institucionalização dos partidos políticos no restante da Europa se deu a partir de meados do século XIX, e na América do Sul, a partir do seu período final.

O fato é que somente com o final da Segunda Guerra Mundial, com a sucessiva promulgação das respectivas Constituições, os partidos políticos acabaram sendo institucionalizados. A primeira experiência do século XX veio com a Constituição da Itália de 1947. Diversos constitucionalistas e teóricos da ciência política, como George Burdeau, Max Weber, Maurice Duverger, Robert Michels, dentre outros, comemoraram esse importante movimento para o funcionamento democrático contemporâneo.

Na Alemanha o partido político só foi reconhecido como uma organização legítima e permanente com a Constituição alemã de 1949. Os juristas alemães Hans Kelsen, Hermann Heller e Gustav Radbruch se manifestaram sobre a necessidade da constitucionalização dos partidos políticos e construíram a denominada “Teoria do Estado de Partidos”, sustentando que os compromissos democráticos do século XX hão de repousar nos partidos políticos. Em seu discurso, esses cientistas afastavam a atuação política dos organismos sociais, principalmente porque teriam dentro de sua ação ideais corporativos, ao contrário dos partidos políticos, posto que incumbiria a cada um deles a missão de se tornarem órgãos centrais de discussões políticas.

O partido político passou a ser concebido como uma associação organizada de indivíduos com objetivo de participar permanentemente do funcionamento das instituições políticas (Legislativo e Executivo), de buscar o acesso aos Poderes, e de fazer prevalecer e influenciar as políticas de interesse de seu grupo e de seus eleitores.

É certo que o adequado funcionamento de um partido político depende do cumprimento permanente de três atividades básicas, como bem descreveu Palhares Moreira Reis<sup>13</sup>: a) em primeiro lugar, há de servir de elemento catalizador de corrente de opinião, a fim de transformá-la em uma ação política, em regra, normativa e isso se expressará por meio de votos, suficientes a levar seus representantes às atividades governamentais; b) em segundo lugar, se-

---

13 REIS, Palhares Moreira. “Os Partidos Políticos e a Experiência Brasileira”. In: *Revista de Informação legislativa*. Brasília: Senado Federal, n. 114, abr./jun., 1992, p. 94-5.

lecionar e orientar os eleitos, que deverão fazer cumprir as linhas do programa partidário e cumprir as orientações da agremiação; c) e, em terceiro, informar e educar o eleitor, não só preparando-o para votar, com consciência, mas também para a vida política, inclusive para a participação partidária voluntária.

Com o passar do tempo, a defesa das minorias passou a ser uma pauta permanente para as democracias do século XX, o que causou a ampliação da ideia de pluralidade política e partidária, ambas adotadas pela nossa Constituição Federal de 1988.

Assim, para o adequado funcionamento do sistema pluripartidário, com a efetiva participação das minorias, comumente denominadas de forma pejorativa como “partidos nanicos”, foi pensado o mecanismo da coligação partidária.

No Brasil, as coligações foram instituídas pela Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, passando a se constituir em “partidos políticos temporários”. Formadas como superlegenda, retratam uma aliança de partidos para um determinado pleito eleitoral. Pode até ter denominação própria e representante autônomo, com atribuições idênticas às do presidente de um partido político, inclusive para representar a coligação na Justiça Eleitoral – tanto que a lei previu legitimidade ativa das coligações para promover, por exemplo, ações de impugnação ao pedido de registro de candidatura e de investigação judicial (cf. arts. 3º e 22 da LC n. 64, de 18 de maio de 1990).

Há que se frisar, como bem mencionado por Marcos Ramayana, que “as alianças ou coligações nascem por deliberações das Convenções Regionais ou Estaduais em relação aos deputados federais, estaduais ou distritais. Quando se referir às eleições de vereadores, a deliberação será da Convenção Municipal”<sup>14</sup>, sendo que o registro das convenções há de ser efetuado perante o órgão jurisdicional competente para o exame dos pedidos de candidatura.

É fato que a liberdade partidária não pode estar dissociada da ideia de isonomia. Deve existir equilíbrio nas propagandas políticas eleitorais e partidárias e também na existência de regras iguais no que concerne a financiamento e prestação de contas (cf. art. 17 da CF).

Os partidos, para o cumprimento adequado das suas funções, também devem ser representados por blocos parlamentares, que se dão com a repre-

---

14 RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Impetus, 2009, p. 302.

sentação de dois ou mais partidos, por deliberação das respectivas bancadas, cada um com duração de uma legislatura.

Estabelece o art. 12, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, por exemplo, que “não será admitida a formação de Bloco Parlamentar composto de menos de três centésimos dos membros da Câmara”, e em havendo desligamentos de uma bancada que implique a perda do quórum mínimo, o bloco será extinto.

Em caso de dissolução do bloco ou alterado o quantitativo da representação que o integrava por desvinculação do partido, *verbi gratia*, há de ser revista a composição das Comissões por provocação do bloco ou do partido, a fim de redistribuir os cargos e os lugares, objetivando respeitar o princípio constitucional da proporcionalidade partidária.

Muitas vezes, partidos pequenos, supostamente representantes de minorias, poderão, na composição dos blocos, tornar-se maioria. Como já tratado por Calil Simão, “pode-se afirmar que constitui a maioria o Partido ou Bloco Parlamentar integrado pela maioria absoluta dos membros da Casa Legislativa, considerando-se minoria a representação imediatamente inferior que expresse posição diversa”<sup>15</sup>. No caso de nenhuma representação atingir a maioria absoluta, assume, em regra, as funções regimentais e constitucionais da maioria o partido ou o bloco que possuir o número maior de representantes.

Dentro do parlamento, para que possa prevalecer a vontade da maioria, esta há de se manifestar de forma legítima, ou seja, respeitando os direitos da minoria, que não se encontram apenas na Constituição da República, mas também nas normais infraconstitucionais, que garantam o devido processo legislativo; os princípios da segurança jurídica, do jogo democrático, da ampla defesa e do contraditório, da igualdade entre os grupos parlamentares e entre os próprios parlamentares.

Ademais, como exemplificado por Calil Simão:

Quando a Constituição brasileira de 1988 exige em determinadas matérias o pronunciamento de dois terços dos parlamentares para aprová-las (CF, arts. 29, 31, § 2º, 32, 51, 52 parágrafo único, 53, § 8º, 86, 155, § 2º, V, *b*, dentre outras), em contrapartida está afirmando que a vontade de uma maioria simples não

---

15 SIMÃO, Calil. *A proteção constitucional das minorias parlamentares*. São Paulo: SRS, 2009, p. 41.

é suficiente para sobrepor-se à vontade da minoria. Isto é, garante às forças oposicionistas minoritárias o direito de exigir que sua pretensão seja respeitada a menos que dois terços dos membros do Parlamento delibere ao contrário<sup>16</sup>.

#### 4. BIPARTIDARISMO E MULTIPARTIDARISMO

Como se sabe, o partido único é o companheiro predileto das ditaduras<sup>17</sup>. Nos regimes democráticos, o mundo está repartido entre aqueles que adotam o bipartidarismo e os que adotam o pluripartidarismo (ou multipartidarismo, expressão mais adequada para o Brasil, diante do excesso de partidos políticos, como veremos a seguir).

Muitas vezes, o pluripartidarismo pode ser apenas ilusório, havendo na verdade o bipartidarismo. O próprio bipartidarismo também pode ser ilusório, quando não há alternância no poder.

Nos Estados Unidos, nada impede que o presidente pertença a um partido diferente do da maioria do Congresso. E ao contrário do que possa parecer, observando-se os estatutos dos dois grandes partidos (democrata e republicano), não há divergências teóricas ou programáticas significativas, tanto é que, como lembrado por Olivia Raposo das Silva Telles, as palavras de Claude Leclercq, esses dois partidos:

São apenas duas tendências no interior de um mesmo partido liberal. Além disso, não há uma rígida disciplina partidária: no momento das votações no Congresso as maiorias se modificam conforme a natureza das questões. Com isso, os partidos terminam por se reduzir a máquinas eleitorais. Existem, é verdade, “terceiros partidos”, mas eles têm papel insignificante na vida política do País<sup>18</sup>.

---

16 Op. cit., p. 44.

17 Caso da Alemanha nazista, Espanha falangista, Itália fascista, Portugal corporativista, e o regime norte-coreano. Em Cuba, há apenas o Partido Comunista, que para alguns não seria um partido com função eleitoral, mas “representativo” da sociedade. Esperamos tratar do tema em breve, pois, no meu entender o país não possui efetivamente um partido político com as funções institucionais típicas.

18 TELLES, Olívia Raposo da Silva. *Direito eleitoral comparado – Brasil, Estados Unidos, França*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 172.

Entretanto, será que há fórmula adequada para esse ou aquele sistema político ou eleitoral de um país? Quando caberá o bipartidarismo e quando o pluripartidarismo será mais adequado?

Dentre as diversas teses sobre o assunto, duas proposições de Maurice Duverger restaram acolhidas pela maioria dos estudiosos, que acabaram sendo conhecidas como as “Leis de Duverger”, que assim foram construídas: a) “O sistema majoritário de um só turno tende ao dualismo dos partidos”; b) “O sistema majoritário de dois turnos e a representação proporcional tendem ao multipartidarismo”<sup>19</sup>.

Essas teses foram submetidas a testes. Arend Lijphar, após analisar 22 países democráticos, concluiu pela correção dessas assertivas<sup>20</sup>. Nas duas hipótese em que, em tese, não teria ocorrido a “subsunção” da “Lei de Duverger”, em verdade, existiam variáveis que conduziam a situações divergentes.

Na Áustria, por exemplo, há um sistema proporcional, mas no país vigorava o bipartidarismo, posto que havia apenas dois partidos de expressão: o Partido do Povo e o Partido Socialista. No Canadá, onde o sistema é majoritário de um único turno, não há bipartidarismo, mas, na realidade, há apenas dois partidos de expressão (Partido Liberal e Partido Conservador), e um terceiro, de pouca força, denominado Partido da Nova Democracia.

Críticas e tentativas de aperfeiçoamento dessas assertivas surgiram com o tempo. Entre elas, as mais contundentes – mas que não fugiam da lógica de Duverger – foram apresentadas por Giovanni Sartori, importante cientista político italiano, que propôs as seguintes proposições lógicas:

- a) Fórmulas de maioria simples favorecem um formato bipartidário e, inversamente, dificultam o multipartidarismo.
- b) Fórmulas de representação proporcional favorecem o multipartidarismo e, inversamente, dificilmente produzem o bipartidarismo.<sup>21</sup>

19 DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

20 LIJPHART, Arend. *As democracias contemporâneas*. Lisboa: Gradiva, 1989, p. 209-15.

21 SARTORI, Giovanni. “The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Methods?”. In: GROFMAN, Bernard; LIJPHART, Arend (Orgs.). *Electoral Laws and their Political Consequences*. New York: Agathon, 1986.

Taagepera e Schugart, após encamparem as sugestões de William Riker<sup>22</sup>, resolveram apresentar duas proposições que denominaram de “Lei e Hipótese de Duverger”, que restaram assim elaboradas:

- a) Lei de Duverger: a regra de maioria simples tende a reduzir o número de partidos para dois, independentemente do número de clivagens políticas.
- b) Hipótese de Duverger: regras de representação proporcional tendem a não reduzir o número de partidos, caso o número de clivagens políticas favoreça a existência de muitos partidos<sup>23</sup>.

É possível verificarmos que tanto as críticas como as tentativas de aperfeiçoamento não se afastaram, na sua essência, das conclusões de Duverger, que têm sido açambarcadas pelas constatações fáticas, válidas no seu sentido probabilístico e tendencial. Aliás, como bem lembrado por Jairo Marconi e Rogério Augusto Schmitt, o estudo de Lijphart:

Mostra a correlação entre sistemas de maioria simples e bipartidarismo e entre representação e multipartidarismo; enquanto o número de partidos parlamentares efetivos nas democracias tradicionais com sistemas de maioria simples é de 2,0 a média nos diversos sistemas eleitorais de representação proporcional é de 3,5 partidos parlamentares efetivos<sup>24</sup>.

Há que se ressaltar que nem mesmo Maurice Duverger deu valor absoluto a essa sua colocação. Ao contrário:

Jamais considerou como mais importante que as outras, acrescentando que, em verdade, “a ação dos sistemas de escrutínio poderia ser comparada à de um freio ou de um acelerador: certo regime eleitoral facilita a multiplicação dos partidos, provocada pela ação de outros fatores; outro regime lhe serve de obstáculo; etc. Mas os modos de escrutínio não têm papel propriamente de

22 RIKER, William. “Duverger’s Law Revisited”. In: GROFMAN, Bernard; LIJPHART, Arend (Orgs.). *Electoral Laws and their Political Consequences*. New York: Agathon, 1986.

23 TAAGEPERA, Rein; SHUGART, Matthew. *Seats and Votes*. New Haven: Yale, 1989.

24 NICOLAU, Jairo Marconi; SCHMITT, Rogério Augusto. “Sistema Eleitoral e Sistema Partidário”. In: *Lua Nova*, n. 36, 1995, p. 131.

motor: estas são as realidades nacionais, as ideologias, e sobretudo as estruturas sócio-econômicas que têm, em geral, a ação mais decisiva a esse respeito”<sup>25</sup>.

É evidente que esses números não explicam o nosso distorcido sistema partidário que atualmente conta com mais de trinta partidos políticos. Trataremos sobre isso nos tópicos seguintes.

## 5. MULTIPARTIDARISMO E O CAMINHO PERCORRIDO PELO BRASIL

No Brasil, as Constituições de 1824 e 1891 não trataram dos partidos políticos. Somente com a Primeira República, com a Revolução de 1930, foi aprovado o primeiro Código Eleitoral brasileiro, de 1932, que estabeleceu a representação proporcional, o voto secreto e criou a Justiça Eleitoral como conhecemos hoje.

A Carta da República de 1937 simplesmente ignorou os partidos políticos e o Estado Novo acabou por extingui-los. O fato é que no Brasil a centralidade dos partidos políticos ocorreu de forma tardia, somente em 1945, com a entrada em vigor de norma infraconstitucional, o Decreto-Lei n. 7.586/45, conhecido como a Lei Agamenon, em que passaram a ser proibidas as candidaturas avulsas.

Somente com a Constituição de 1946 é que houve previsão expressa dos partidos na Carta Maior, institucionalizando-os, prevendo que teriam representação proporcional nas comissões parlamentares (art. 40); legitimando-os para ofertar representações nas ações em que buscasse a perda de mandato de um parlamentar ou candidato (art. 48); fixando a competência da Justiça Eleitoral para o registro e a extinção do partido político (art. 119); e vedando o funcionamento do partido cujo programa ou ação contrariasse o regime democrático (art. 141, § 13). Aliás, esse foi o dispositivo utilizado para que, em 1947, fosse fechado e extinto o Partido Comunista, durante a presidência do Marechal Eurico Gaspar Dutra.

Ao contrário do que ocorreu em outros países da América do Sul, mesmo com o golpe de 1964, o governo militar continuou estimulando a ma-

---

25 DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987, p. 245.

nutenção de partidos, embora controlasse as engrenagens partidárias, e não eliminou as eleições aos parlamentos. Não se está, aqui, a defender o regime, e a anotação é meramente fática; mesmo porque não há como se esquecer que no período houve a suspensão das eleições diretas para os mandatos de governadores e de presidente da República. Essa situação perdurou apenas até a edição do AI-2, quando os extinguiu.

A Constituição de 1967 exigiu, para a criação efetiva de um partido, 10% do eleitorado em dois terços dos Estados, com o mínimo de 7% em cada um, além de 1/10 dos deputados e senadores – cláusula de barreira que tornou inviável a criação de novos partidos.

A EC de 1969 abrandou a cláusula de barreira, pois as exigências foram reduzidas para 5% do eleitorado em sete estados, com o mínimo de 7% em cada um deles, o que não foi suficiente para estimular a criação de novas agremiações.

Entretanto, a Constituição de 1969 reservou aos partidos políticos todo um Capítulo (III) do Título II, o art. 152, alterado pela EC n. 11/78, e outros dispositivos esparsos. Além dos princípios organizacionais, exigências para o funcionamento dos partidos, estabelecimento da personalidade jurídica por meio do registro dos estatutos e do âmbito nacional dos partidos, proibição do vínculo com entidades estrangeiras, e a possibilidade de perda do mandato do senador, deputado ou vereador por infidelidade partidária, essa emenda trouxe nova alteração à cláusula de barreira, ao estabelecer a exigência de 10% dos parlamentares com representações nas duas casas (deputados e senadores) e alternativa da votação de 5% do eleitoral em pelo menos nove estados, com o mínimo de 3% em cada um deles; mas nem isso possibilitou a ampliação do número de partidos em nosso país.

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos, por fim, veio com a Lei n. 5.682/71 e que restou alterada pela Lei n. 6.767/79. Essa última normativa é que, ao distinguir as etapas de fundação, registro provisório, registro definitivo e funcionamento dos partidos nacionais, possibilitou que, gradativamente, os novos partidos fossem sendo formados. Em 1980, por exemplo, seis partidos estavam começando a se estruturar, como o PDS, PMDB, PP, PDT, PT e PTB.

Em 1995, o então presidente do Tribunal Superior Eleitoral, o ministro Carlos Mário da Silva Velloso, criou uma Comissão<sup>26</sup> para o estudo dos

---

26 Ver detalhes no trabalho de MOREIRA REIS, Palhares. *Cinco estudos sobre partidos políticos*. Recife: UFPE, 1999.

problemas eleitorais brasileiros. Uma das propostas aliadas a projetos que já se encontravam tramitando no Congresso Nacional deu ensejo à Lei n. 9.096/95, conhecida como a Lei dos Partidos Políticos.

Não se esqueça que o Brasil já havia passado pelo bipartidarismo. Durante o período do Império, liberais e conservadores travaram suas batalhas, mas os resultados não decorriam de seus próprios méritos, mas da vontade do imperador, tanto é que Rui Barbosa alardeava que os dois partidos de então se reduziam a um só, o do poder. Em 1870, o dualismo partidário foi substituído pelo Partido Republicano, que durante vinte anos atuou fortemente até depor o imperador Dom Pedro II, em 1889.

Houve uma pulverização política, imposta pela República que tornou regra a descentralização em partidos estaduais. Nessa época, o voto não era secreto, tampouco proporcional, e as eleições eram feitas por distritos. Após algumas tentativas frustradas de manutenção de partidos com feições nacionais, como o Partido Comunista (1922-1938 e 1946-1947), Aliança Nacional Libertadora (1935-1945) e Ação Integralista (1932-1937), as agremiações nacionais somente se consolidaram a partir de 1945, com o fim da Segunda Guerra Mundial e a edição da Lei Agamenon, quando então foram criados o PSD – Partido Social Democrático; o PTB – Partido Trabalhista Brasileiro; e a UDN – União Democrática Nacional. De 1945 a 1965, reinou o pluripartidarismo e, quando o AI-2 os extinguiu, eram treze os partidos registrados e com representação no Parlamento.

Em seguida (com o Ato Complementar n. 4), vigorou uma espécie de cláusula de barreira (que era muito mais uma cláusula de exclusão), ao estabelecer que somente os partidos com no mínimo 120 deputados e 20 senadores é que poderiam se manter registrados. Portanto, de forma indireta, houve o retorno ao bipartidarismo, com a instituição de apenas dois partidos, a ARENA e o MDB.

## 6. MULTIPARTIDARISMO E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Com a Constituição Federal de 1988 é que um novo caminho democrático restou aberto. Como salientado anteriormente, não há dúvida quan-

to à importância dos partidos políticos para a construção da democracia contemporânea<sup>27</sup> e não foi diferente no Brasil.

O pluralismo político é mencionado em quatro passagens de nossa Constituição Federal de 1988: a) pluralismo social, em seu preâmbulo; b) pluralismo político (art. 1º); pluralismo partidário (art. 17) e o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas educacionais (art. 205, III).

O pluralismo na sociedade brasileira implica o dever de todos de criar e manter espaços de convivência, pacífica e ordenada. Para alguns, esse pluralismo não admite a limitação numérica e tampouco a fixação de restrições, seja direta ou indiretamente, sob pena de ferir esse princípio. E os defensores desse posicionamento, a toda evidência, não têm dúvida de que a cláusula de barreira atravessaria de morte o princípio pluralista.

A Lei n. 9.096/95 foi resultado desse novo regime democrático, da autonomia dos partidos políticos e do pluripartidarismo. Para garantir o cumprimento desses princípios e também da liberdade de expressão de pensamento, a Constituição Federal, além de obrigar os partidos a inserir em seus programas partidários o respeito à soberania nacional, o regime democrático, o pluralismo político e os direitos fundamentais da pessoa humana, expressamente previu algumas vedações descritas no art. 17, I a IV, da CF, muito bem dissecadas por Velloso e Agra:

- a) A criação de partidos regionais, que defendam interesses locais: eles têm que apresentar caráter nacional, devendo estar representados na maioria dos Estados da Federação, e suas propostas têm de englobar o interesse de toda a nação. O surgimento de partidos regionais seria uma afronta à Federação, que é formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, e representaria um estímulo para a secessão, o que é terminantemente proibido pela nossa Constituição;
- b) a utilização dos partidos políticos como estruturas paramilitares. Um dos fundamentos da democracia é a convivência pacífica dos vários grupos políticos existentes, e os partidos estruturados com caráter paramilitar estimulariam a violência e impediriam o livre debate de ideias. Essa maneira de estruturação dos partidos políticos é o pórtico das ditaduras – foi assim que Hitler e Mussolini tomaram o poder;

27 DAHL, R. Poliarquia. *Participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.

- c) a omissão de prestação de contas à Justiça Eleitoral, com o fim de se evitar o abuso do poder econômico. O processo eleitoral brasileiro é comandado pelo Poder Judiciário, que tem a função de fiscalizar a lisura das eleições, de forma que seja evitada a preponderância do poder econômico, que representa as elites, em detrimento de uma representação calcada no interesse popular, que não dispõe de recursos para financiar uma eleição;
- d) recebimento de recursos financeiros de entidades ou governos estrangeiros ou subordinação a interesses alienígenas. O primeiro dos fundamentos da República Federativa do Brasil é a soberania, que restaria maculada se fosse permitido que os partidos políticos se submetessem a interesses estrangeiros ou recebessem recursos financeiros do exterior.<sup>28</sup>

A democracia consensual brasileira combina o presidencialismo centralizador com um federalismo anacrônico e um sistema proporcional de lista aberta para a composição da Câmara dos Deputados, além do arranjo partidário e institucional que, conforme a literatura especializada, acabam por fomentar “o individualismo, o distributivismo (*pork*), o multipartidarismo”<sup>29</sup>, além de dificultar a formação de maiorias, procrastinando a tomada de decisões e gerando, por consequência, prejuízo para a governabilidade.

A despeito de nossa “Carta Cidadã” ter optado pelo multipartidarismo, verificamos que o sistema não fecha. Inúmeros são os problemas facilmente identificáveis que envolvem atualmente os partidos políticos e o sistema partidário brasileiro. Exemplificativamente, apontemos alguns deles: a) poucos requisitos para a criação de novos partidos políticos; b) alto custo dos partidos públicos e das campanhas políticas, ao mesmo tempo em que o sistema facilita a divisão do fundo partidário a todos os partidos políticos – sejam eles tradicionais ou noviços; c) ausência de vínculos efetivos entre os partidos políticos e os eleitores; d) ditadura interpartidária, imposta por elites políticas; e) ausência de regulamentação a assegurar, efetivamente, a

---

28 VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de direito eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 107-8.

29 HENRIQUE, Ana Lúcia; PAIVA, Denise. “Multipartidarismo vs. Autoritarismo: uma análise dos efeitos da legislação pós-constituente sobre a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados”. Trabalho publicado nos anais do IX Encontro da ABCP.

democracia intrapartidária; f) centralização nas lideranças partidárias do poder decisório, muitas vezes esvaziando a atuação do parlamentar filiado; g) “os partidos políticos são estimulados a buscar candidatos sem maior comprometimento partidário ou ideológico, os ‘puxadores’ de voto, vinculados a grupos organizados, com maior exposição na mídia ou com potencial econômico, distorcendo a representação e reforçando o excepcional poder dos meios de comunicação e do ‘marketing eleitoral’”<sup>30</sup>; h) o individualismo político, estimulado inclusive no sistema de eleição proporcional em lista aberta; i) baixa identificação ideológica do partido, o que faz prosperar os interesses individuais das oligarquias partidárias; j) a escancarada prática de infidelidade partidária; k) ausência de sanções eficazes a tornar exigível a fidelidade partidária; l) e a cláusula de desempenho extremamente benevolente com os “partidos nanicos” e a queda da regra da verticalização das coligações em âmbito nacional.

Trataremos, portanto, de algumas dessas questões, que ensejam reformas urgentes e necessárias, a fim de garantir os objetivos finalísticos fixados pela Constituição Federal ao estabelecer os partidos políticos como protagonistas de nosso sistema político-eleitoral.

## 7. NECESSÁRIAS REFORMAS

A despeito de a representação política somente ser viável, atualmente, por meio de um mecanismo instituído, que são os partidos políticos – mesmo porque a nossa Constituição não admite a candidatura avulsa ou por meio de organizações sociais –, não há dúvida de que o aprimoramento democrático de um Estado e sua sociedade só será possível respeitando-se adequadamente as preferências e as opiniões da sociedade quando há partidos políticos fortes que tenham em seus programas diferenças fundamentais entre uns e outros, a fim de que o eleitor possa se identificar com as

---

30 CORTEZ, Luís Francisco Aguilar. “Aspectos Gerais e Históricos dos Partidos Políticos no Brasil. Soberania Popular e Partidos Políticos”. In: GUILHERME, Walter de Almeida; KIM, Richard Pae; SILVEIRA, Vladmir Oliveira da (Coords.). *Direito Eleitoral e Processual Eleitoral*: temas fundamentais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 188.

proposições e seus candidatos eleitos possam levar a cabo as políticas públicas propostas, sejam elas legislativas ou administrativas.

Não há dúvida de que as agremiações partidárias em nosso país não têm atuado como entes catalizadores dos ideais dos cidadãos, seja porque os contornos ideológicos dos partidos não se mostram nítidos, seja porque os partidos têm atuado muito mais no interesse de suas lideranças internas do que de seus partidários.

As incongruências do sistema partidário brasileiro estão a exigir, portanto, profundas alterações, na medida em que, como bem lembrado por Bruno Queiroz Oliveira:

Não existem regras sobre troca de partidos atualmente, sendo a legislação brasileira extremamente liberal nesse sentido; não há nenhuma regra que estabeleça vínculos maiores entre o parlamentar e o partido que o elegeu; o sistema proporcional de lista aberta favorece o individualismo político; falta coesão interna aos partidos; as campanhas eleitorais são custeadas mediante recursos obtidos junto a grupos econômicos, bancos, empreiteiras de obras, o que ocasiona busca de favores políticos após o término do período eleitoral<sup>31</sup>.

Tudo decorrente da patronagem e do fisiologismo.

Não há dúvida, portanto, de que o aperfeiçoamento do sistema se mostra necessário, mediante a superação dos entraves ao bom funcionamento dos partidos políticos e a saúde de nosso multipartidarismo. Vejamos algumas reformas necessárias a serem adotadas.

### 7.1. Cláusula de barreira ou cláusula de desempenho?

Temos de deixar bem claras algumas premissas, inclusive para a uniformidade de entendimento neste trabalho. Não se deve confundir cláusula de barreira ou cláusula de exclusão, impeditiva da própria existência do partido político que não venha a atingir um percentual mínimo de votos, com a cláusula de desempenho, um mecanismo previsto em lei que estabeleça um

---

31 OLIVEIRA, Bruno Queiroz. “Considerações sobre o sistema partidário no Brasil”. *Revista Opinião Jurídica*, n. 5, ano 3, 2005, p. 10.

“patamar mínimo de votos que um partido necessita para atingir, para conseguir uma cadeira no legislativo”<sup>32</sup>.

Conforme Alexandre de Moraes<sup>33</sup>, a cláusula de desempenho é o conjunto de normas jurídicas que estabelece um percentual ou número mínimo de apoio do eleitorado nas eleições para a Câmara dos Deputados (por exemplo, a previsão já existente do quociente eleitoral) como requisito essencial para o regular funcionamento parlamentar e o gozo do direito à obtenção de recursos do Fundo Partidário, além de acesso gratuito a rádio e televisão (“direito de arena”) pelos partidos políticos, com a finalidade de garantir um controle qualitativo baseado na legitimidade e na representatividade popular das agremiações partidárias para o fortalecimento da democracia representativa.

O art. 148 do Código Eleitoral de 1950 previa, expressamente, as hipóteses de cancelamento do registro do partido político que, em eleições gerais, não preenchesse qualquer uma das duas condições normativas: a) eleger, pelo menos, um representante no Congresso Nacional, ou b) alcançar, em todo o país, 50 mil votos sob legenda.

Após o advento da Constituição Federal de 1988, o art. 13 da Lei n. 9.096/95, posteriormente, acrescentou uma nova cláusula de desempenho ao estabelecer que teria direito a funcionamento parlamentar, em todas as casas legislativas para as quais tivesse eleito representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, obtivesse apoio de no mínimo 5% dos votos apurados (não computados os brancos e nulos) distribuídos em pelo menos um terço dos estados, com um mínimo de 2% do total de cada um deles.

A nova regra gerou verdadeiro terror aos partidos políticos, em especial quando, após as eleições de 2004, apenas sete partidos conseguiram ultrapassar os limites dessas cláusulas e, portanto, somente eles puderam ter direito de participação em 99% dos recursos do Fundo Partidário, em cotas proporcionais às suas vitórias nas urnas, acesso gratuito às emissoras de rádio e TV e direito de presidir comissões no Congresso Nacional. Todos os

---

32 NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. São Paulo: FGV, 2012, p. 38.

33 MORAES, Alexandre de. “Direito de Arena – Cidadania e Respeito à Legitimidade Popular”. In: MORAES, Alexandre de; KIM, Richard Pae (Coords.). *Cidadania*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 1-16.

demais partidos, então inscritos no Tribunal Superior Eleitoral, tiveram de dividir o restante (1%) das verbas do Fundo Partidário.

O resultado prático, como era de se imaginar, foi o julgamento pela inconstitucionalidade desse dispositivo pelo Supremo Tribunal Federal (ADIn ns. 1.351 e 1.354).

Fica evidente que o exagero da norma, além de sua desproporcionalidade, acabou por comprometer a própria institucionalização de uma cláusula de desempenho, que seria importante para um adequado rearranjo político em nosso país, a fim de valorizar os partidos mais bem estruturados e identificados com os interesses dos cidadãos.

A cláusula de desempenho é um elemento essencial nos demais países<sup>34</sup>.

Na França, o sistema eleitoral de listas fechadas nos distritos exige que os partidos consigam pelo menos 5% dos votos para obter a representatividade.

Na Alemanha, a cláusula de exclusão é composta de regras para os partidos e os candidatos. O número de representantes de cada estado não é fixo, pois há uma lista para eleição majoritária e outra proporcional. Essas cláusulas estabelecem que são desconsiderados os votos dos partidos que não receberem pelo menos 5% dos votos nas eleições proporcionais e os que não elegerem candidatos em, no mínimo, três distritos.

Na Espanha, o partido deve atingir pelo menos 3% dos votos válidos de cada circunscrição.

O fato é que a maioria dos países europeus adota percentuais que variam entre 4 e 5% dos votos válidos. Dois países, no entanto, têm se afastado bastante dessa média: Grécia e Itália. Na Grécia, só terão representatividade no Parlamento os partidos que obtiverem 17% dos votos válidos. A Itália, por sua vez, adotou cláusulas mais brandas, exigindo apenas 300 mil votos no âmbito regional (1%) e permitindo que o partido obtenha representatividade ao eleger um candidato em pelo menos um distrito.

Aliás, como bem salientou o Ministro Gilmar Ferreira Mendes em seu voto na ADIn n. 1.351-3:

---

34 Ver interessante trabalho elaborado por Maria Amaro dos Reis. “Cláusula de desempenho e fortalecimento dos sistemas representativo e partidário no Brasil”. In: *Estudos Eleitorais*. Brasília: EJE, v. 9, n. 1, jan./abr., 2014, p. 101-2.

Como analisado, a Constituição brasileira definiu que as eleições dos deputados federais, dos deputados estaduais e dos vereadores efetivar-se-ão pelo critério proporcional (CF, arts. 27, § 1º, e 45). E nada mais disse! É certo, por isso, que o legislador dispõe de alguma discricionariedade na concretização do sistema proporcional, inclusive o sistema de lista partidária fechada ou o sistema de lista com mobilidade. Essa margem de ação conferida ao legislador também abrange a limitação do funcionamento parlamentar, tendo em vista que, como anunciado, a Constituição, em seu art. 17, inciso IV, assegura aos partidos políticos o funcionamento parlamentar, de acordo com a lei. Não se deve esquecer, todavia, que se tem, também neste caso, uma reserva legal proporcional, que limita a própria atividade do legislador na conformação e limitação do funcionamento parlamentar dos partidos políticos. *Estou certo de que se o legislador brasileiro tivesse conformado um modelo semelhante ao adotado no direito alemão, por exemplo, tal como explicado anteriormente, talvez não estaríamos aqui a discutir esse tema. É possível, sim, ao legislador pátrio, o estabelecimento de uma cláusula de barreira ou de desempenho que impeça a atribuição de mandatos à agremiação que não obtiver um dado percentual de votos. A via eleita pelo legislador brasileiro, no entanto, parece-me extremamente delicada. A regra do art. 13 da Lei dos Partidos Políticos não deixa qualquer espaço, não realiza qualquer mitigação, mas simplesmente nega o funcionamento parlamentar à agremiação partidária.* (destaques nossos)

Creemos que se mostrava razoável o texto da PEC n. 322/2009 que, como bem justificada na exposição de motivos, pretendia a definição de uma cláusula de desempenho que fortalecesse os partidos políticos de respaldo ideológico e reduzisse drasticamente o fisiologismo, com o acréscimo de um parágrafo ao art. 17 da Constituição Federal, a dispor o seguinte:

§ 5º Somente exercerão mandato de deputado federal, deputado estadual ou deputado distrital candidatos de partidos que obtiverem um por cento dos votos válidos, excluídos os brancos e os nulos, obtidos em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados, com o mínimo de meio por cento dos votos em cada um deles.

No entanto, os avanços foram interrompidos. Em primeiro lugar, porque houve a aprovação em primeiro turno do substitutivo PEC n. 182/2007 (que pretendia consolidar a reforma política no país), o que acabou por

gerar o arquivamento da referida PEC n. 322/2009. Em segundo, porque houve a substituição da PEC n. 182/2007 pela Emenda Constitucional n. 91, de 18 de fevereiro de 2016, que se limitou a abrir apenas uma “janela de transferências”, deixando de dispor completamente sobre a instituição de uma cláusula de desempenho, bem como dos demais temas que seriam essenciais para o sistema político do país.

O fato é que a ausência de uma cláusula de desempenho que possa trazer efetivas mudanças no sistema obstará que ocorra uma real seleção dos partidos políticos que consigam conquistar a confiança do eleitor e, com isso, estruturar-se política e organizacionalmente, afastando a permanência, portanto, das legendas de aluguel e promovendo o rearranjo necessário para uma redução a níveis numéricos razoáveis de partidos em nosso país.

## 7.2. (In) fidelidade partidária

A fidelidade partidária foi introduzida no Brasil pela Constituição de 1969, ao estabelecer, em seu art. 152, que perderá o mandato em qualquer uma das casas legislativas do Brasil o parlamentar que, por atitudes ou pelo seu voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pela direção partidária ou deixar o partido pelo qual foi eleito, decisão essa que deve ser decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado sempre o direito à ampla defesa.

Não havendo consenso político e jurídico durante a sua elaboração, a Constituição Federal de 1988 deixou a regulamentação sobre a fidelidade partidária para ser definida pela Lei dos Partidos Políticos. Previu a lei maior em seu art. 17, § 1º, apenas que “os partidos têm autonomia para definir a sua estrutura interna, organização e funcionamento devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidária”.

Os políticos têm visto os partidos apenas como um instrumento para viabilizar as suas eleições. Isso fica evidente quando se observa a elevada taxa de mudança de partidos, por exemplo, de 1991 a 1993, período em que foram registradas 236 mudanças de partido na Câmara dos Deputados. Como informado por José Jairo Gomes, “a troca de partido não é ocorrência exclusiva da democracia brasileira, sendo comum em outros Estados igualmente democráticos. No entanto, tal prática se tornou endêmica após a

redemocratização de 1985”<sup>35</sup>, tanto é que, entre os anos de 1985 a 2002, ocorreram somente na Câmara de Deputados 1.041 trocas de legendas, envolvendo 852 deputados, entre titulares e suplentes, e cerca de 30% deles mudaram de partidos nas cinco legislaturas compreendidas entre 1983 e 2003.

Sete foram os argumentos observados a justificar esses números:

(1) a inexistência de vedação legal e, pois, de sanção adequada para o ato; (2) a existência de alternativas partidárias mais favoráveis à situação do migrante; (3) a busca pela “sobrevivência política” ante um cenário de acentuada incerteza quanto ao futuro; (4) a ausência de significativo custo político-eleitoral na mudança da trajetória partidária; (5) os baixos índices de “identificação partidária”, de sorte que a população não se identifica com as agremiações; (6) o desprezo do eleitor pela identidade partidária de seus representantes; (7) o funcionamento do processo legislativo, que é centralizado no circuito Executivo/Mesa Diretora/Colégio de Líderes<sup>36</sup>.

Eis a conclusão sobre a ausência de fidelidade partidária na esfera estadual escrita por Jairo Marconi Nicolau:

Além da formação de coalizões, os governadores conseguem ampliar suas bancadas estimulando a troca de legendas de alguns deputados. A liberalidade da legislação brasileira, que não impõe nenhum tipo de custo político para a troca de legenda, permite que parlamentares transfiram-se para o partido do governo. Embora eu não disponha de dados para comprová-la, minha hipótese é que o partido do governador torna-se alvo predileto das trocas de legenda no âmbito estadual. Essa estratégia faz com que o Executivo aumente sua base não só com as negociações com outros partidos, mas também por intermédio de negociação com políticos individuais<sup>37</sup>.

35 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 96.

36 GOMES, José Jairo, *op. cit.*, p. 96.

37 NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 1996, p. 9.

A nossa atual Constituição não previu a perda do mandato do parlamentar pelo ato de infidelidade partidária. O art. 25 da Lei n. 9.096/95 estabeleceu a possibilidade de serem aplicadas sanções ao prever que:

Os estatutos dos partidos políticos poderão estabelecer além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão de direitos, cargos e funções que exerça em decorrência da representação da proporção partidária na respectiva casa legislativa, ao parlamentar que se opuser pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.

O tema da ponderação entre a fidelidade partidária e a liberdade de consciência do parlamento é sempre recorrente.

Para alguns:

O mandato está vinculado ao representante e, portanto o instituto só pode ser vinculado de forma limitada, no caso de infidelidade a maior punição é a expulsão da agremiação sem no entanto acarretar qualquer prejuízo em relação ao mandato pois o princípio da liberdade partidária não pode entrar em conflito com o art. 15 CF, que prescreve “é vedada a cassação dos direitos políticos...” e muito menos com os princípios fundamentais como o de pensamento, convicção e consciência, e não pode chegar ao ponto de transformar um mandato representativo em um mandato imperativo, que é aquele onde o titular ficava vinculado a seus eleitores, cujas instruções teria que seguir nas assembleias parlamentares<sup>38</sup>.

Portanto, não se poderia aceitar, nesses moldes, a ditadura partidária.

Aliás, há críticas muito bem fundamentadas, como se extrai da obra de Augusto Aras sobre *Fidelidade e Ditaduras (intra)Partidárias*, no sentido de que a fidelidade partida exigida constitucionalmente estaria a fomentar a ditadura intrapartidária e vê com ceticismo a inserção em nosso sistema das listas fechadas, por entender que a nação não aceitará as listas, pois os eleitores saberiam:

---

38 GAVINO FILHO, Jair; FRANÇA, Moacyr Albuquerque; SILVESTRI, Thieme. “Reforma Política e Direito Constitucional: o Caso Brasileiro”. In: *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, v. 4, 2003, p. 276.

De antemão, que os primeiros a fazerem parte da relação de candidatos serão os “donos dos partidos”, ou o seu cônjuge, irmãos, filhos, parentes e amigos, preterindo-se quadros valorosos e legítimos, inclusive jovens idealistas que serão aliados das candidaturas, apesar do êxito político de qualquer agremiação depender da constante renovação das suas lideranças<sup>39</sup>.

A despeito dessas colocações – não no caso da eleição majoritária em que o voto é efetivamente depositado no candidato, mas nas eleições proporcionais – o principal argumento a favor da fidelidade partidária é a lealdade que o partido e o candidato devem ao povo, titular do poder originário. Há que se respeitar, portanto, a soberania concedida aos mandatários que obtiveram votos porque se comprometeram com as convicções político-ideológicas com as quais o eleitor acabou por se identificar.

Exatamente por respeito ao sistema é que o Supremo Tribunal Federal (no julgamento conjunto dos MS n. 26.602, Relator Ministro Eros Grau; MS n. 26.603, Relator Ministro Celso de Mello; e MS n. 26.604, Relatora Ministra Cármen Lúcia) considerou ser válida a perda do mandato por desfiliação injustificável do partido, assentando que “é direito do partido político manter o número de cadeiras obtidas nas eleições proporcionais, em caso de desfiliação injustificável de parlamentar para fins de mudança de partido”, sob o fundamento de que: a) a permanência do parlamentar no partido político pelo qual se elegeu é imprescindível para a manutenção da representatividade partidária do próprio mandato, daí a alteração da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a fim de que a fidelidade do parlamentar perdure após a posse no cargo eletivo; b) o instituto da fidelidade partidária, vinculando o candidato eleito ao partido, passou a vigorar a partir da resposta do Tribunal Superior Eleitoral à Consulta n. 1.398, em 27 de março de 2007, cujo entendimento passou a se tornar vinculante; c) e que o abandono de legenda enseja a extinção do mandato do parlamentar, ressalvadas situações específicas, tais como mudanças na ideologia do partido ou perseguições políticas, a serem definidas apreciadas caso a caso pelo Tribunal Superior Eleitoral (cf. MS n. 26.602, Relator Ministro Eros Grau, j. 04.10.2007, *DJe* 16.10.2008; MS n. 26.603, Relator Ministro Celso de Mello, j. 04.10.2007, *DJe* 18.12.2008; e MS n. 26.604, Relatora Ministra Cármen Lúcia, j. 04.10.2007, *DJe* 02.10.2008).

---

39 ARAS, Augusto. *Fidelidade e Ditadura (intra)Partidárias*. Bauru: Edipro, 2011, p. 104.

Com essa decisão, a Suprema Corte acabou por evoluir em relação ao entendimento que prevalecia desde o julgamento do MS n. 20.927, Relator Ministro Moreira Alves, julgado em 11 de outubro de 1989, no sentido de que, embora existente o princípio da representação proporcional e a representação parlamentar por intermédio de partidos políticos, não perde a condição de suplente o candidato diplomado pela Justiça Eleitoral que, posteriormente, se desvincula do partido ou da aliança partidária pela qual se elegeu, pelo fundamento de que a inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária aos parlamentares empossados se estende, no silêncio da Constituição e da lei, aos respectivos suplentes.

A omissão legislativa sobre o tema, com certeza, foi um dos principais fundamentos para essa nova interpretação, conforme se extrai do julgamento da ADIn n. 3.999, oportunidade em que se concluiu pela constitucionalidade das Resoluções do TSE que trataram do processo de perda de mandato por desfiliação do partido. Vê-se do acórdão que a Suprema Corte, além de ratificar o reconhecimento da existência do dever constitucional de observância do princípio da fidelidade partidária, assentou que as resoluções impugnadas surgiram num contexto transitório e excepcional, apenas como um mecanismo para salvaguardar a fidelidade partidária enquanto o Poder Legislativo não se pronuncia sobre o tema (ADIn n. 3.999, Relator Ministro Joaquim Barbosa, *DJe* 16.04.2009).

Como sustentado anteriormente, essa lógica, no entanto, não se aplica às eleições pelo sistema majoritário, já que os votos, nesses casos, são destinados à figura do candidato. Não foi por outro motivo que, no julgamento da ADIn n. 5.081, Relator Ministro Roberto Barroso, o Plenário da Excelsa Corte concluiu que o sistema majoritário, adotado para a eleição de presidente, governador, prefeito e senador, tem dinâmica e lógica diversas do sistema proporcional. As características do sistema majoritário, com ênfase na figura do candidato, fazem com que a perda do mandato, no caso de mudança de partido, frustre a vontade do eleitor e vulnere a soberania popular, o que não pode ser admitido. Portanto, decidiu-se que não seria extensível aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário as regras de fidelidade partidária, no caso, a perda do mandato (ADIn n. 5.081, Relator Ministro Roberto Barroso, *DJe* 18.08.2015).

A recente reforma eleitoral de 2015 acabou introduzindo o art. 22-A na Lei dos Partidos Políticos. O novo dispositivo trata da possibilidade de per-

da do mandato no caso de desfiliação partidária sem justa causa e detalha as situações que serão consideradas como justa causa para se desfiliação.

O Tribunal Superior Eleitoral já havia editado a Resolução n. 22.610/2007, que estabeleceu quatro hipóteses consideradas como justa causa para a desfiliação partidária, sem a consequente perda do cargo: incorporação ou fusão do partido; criação de novo partido; mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; e grave discriminação pessoal. A Lei n. 13.165/2015, no entanto, reduziu a apenas três as situações de justa causa para a desfiliação partidária, conforme o parágrafo único do art. 22-A, a saber: a) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; b) grave discriminação política pessoal; e c) mudança de partido efetuada durante o período de 30 dias que antecedem o prazo de filiação exigido em lei (seis meses) para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente. Sem dúvida, as duas primeiras hipóteses são extremamente subjetivas e, com absoluta certeza, trarão dificuldades na sua aplicação, diante de seu caráter aberto e abstrato. Esperemos que os tribunais respeitem a soberania das decisões partidárias. Quanto à terceira hipótese, a chamada “hipótese da janela”, muitos já têm se manifestado no sentido de que ela não estaria a prever, de fato, situação a gerar justa causa para a saída do partido, mas estabelece um momento no qual o candidato poderá mudar de agremiação, sem sofrer consequências no exercício do cargo para o qual foi eleito.

Assim como no caso da cláusula de desempenho, a denominada minirreforma pouco alterou a situação fática atual, seja porque num primeiro momento, embora tivesse ocorrido a aprovação em primeiro turno do substitutivo PEC n. 182/2007 (que pretendia consolidar a reforma política no país), prejudicando o prosseguimento da PEC n. 322/2009, que por fim acabou por ser arquivada, seja porque houve a substituição da primeira proposta pela Emenda Constitucional n. 91, de 18 de fevereiro de 2016, que ao contrário de tudo o que estava sendo desenvolvido, limitou-se a abrir uma “janela de transferências” de trinta dias. Sepultou-se, com isso, mas por ora, a esperança de se avançar na reforma política no que toca o tema da fidelidade partidária. Pelo contrário, por meio de uma emenda constitucional que – para a surpresa de toda a comunidade jurídica – não trouxe qualquer emenda ao dispositivo da Constituição, o Congresso Nacional resolver afastar a interpretação da jurisprudência dominante para, de forma casuística e temporária, autorizar rearranjos políticos, criando temporariamente uma exceção às consequências da prática de ato de infidelidade partidária.

O resultado disso está nos números: 71 dos 513 deputados federais mudaram de sigla durante essa janela partidária<sup>40</sup>.

### 7.3. O problema do individualismo político e o sistema proporcional em lista aberta

O sistema político-partidário no Brasil é anacrônico. Simplesmente “não fecha”, na medida em que possibilita que o sistema de representação de voto proporcional induza à prática de estratégias individuais, e não partidárias.

O sistema proporcional de lista aberta, como existe no Brasil, é simples. As cadeiras são distribuídas, em primeiro lugar, aos partidos, de acordo com o número de votos obtidos pelo conjunto de seus candidatos e, depois, em cada partido, de acordo com o número de votos de cada candidato. David Samuels já advertiu que

No sistema de representação proporcional com listas abertas, os partidos não controlam a classificação de seus candidatos individuais integrantes das listas partidárias e se o partido ganha determinado número de cadeiras, então os candidatos mais votados ficam com as vagas. Os eleitores brasileiros também podem votar na legenda do partido [...] mas os incentivos ao individualismo são claros: o total da votação da lista da lista partidária é igual à soma dos votos dados à legenda. Por isso, o candidato sempre prefere o voto individual (o que aumenta tanto o número de cadeiras esperadas quanto as suas chances de ficar com uma delas) ao voto dado à legenda do partido (que só tem o primeiro efeito), e prefere o voto de legenda somente no caso de esse tender para candidatos de outro partido ou mesmo para outra sigla<sup>41</sup>.

A lista aberta, portanto, permite que os candidatos não tenham grandes vínculos com o partido e cria uma insalubre competição interpartidária

---

40 Cf. notícia do G1-Globo. Disponível em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/13-dos-deputados-federais-mudaram-de-sigla-durante-janela-partidaria.html>. Acessado em: 20 abr. 2016.

41 SAMUELS, David. “Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil”. In: *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, 1997, p. 78.

além de discursos contraditórios e personalistas dentro de um mesmo partido. Isso transforma os partidos políticos apenas em um órgão de seleção de candidatos que serão apresentados à sociedade, ou seja, aos eleitores. Infelizmente, a proposta de emenda constitucional em trâmite não prevê qualquer alteração nesse sistema.

#### 7.4. Coligações e a questão da verticalização

O país há de retomar, com urgência, a discussão quanto à verticalização de coligações partidárias. Não é possível que se conviva com esse sistema partidário anacrônico, em que a oposição e o governo se digladiam em âmbito nacional e, ao mesmo tempo, andem de mãos dadas no âmbito dos estados federados ou locais e vice-versa.

É sabido que as coligações são conformações políticas decorrentes da aliança partidária formalizada entre dois ou mais partidos, com caráter de temporariedade, para concorrerem, de forma unitária, às eleições majoritárias ou proporcionais, distinguindo-se dos próprios partidos políticos que a compõem.

Entretanto, os partidos que participam da coligação não desaparecem, tanto é que estas adquirem capacidade jurídica para representar aqueles e “seus efeitos projetam-se na definição da ordem para ocupação dos cargos e para o exercício dos mandatos conquistados” (MS ns. 30.260 e 30.272, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, *DJe* 29.08.2011).

Esse mecanismo, sem o respeito à verticalização, com o devido respeito de quem pensa em contrário, é prática que viola o modelo federativo e importa em prática antirrepublicana que desinforma o eleitor e o confunde, na maioria das vezes. A coerência ideológica é corolário do ideal republicano.

Aqueles que são contrários à verticalização afirmam que a assimetria das coligações é menos importante do que a não coerência de ideias. Entretanto, ao observar alguns números, é possível verificar que não seria traumática a exigência de absoluta verticalização. O problema se tornou empiricamente evidente a partir de 1994, quando as eleições presidenciais passaram a coincidir com as estaduais e as legislativas federais, oportunidade em que se verificou que o grau de assimetria das coligações entre as eleições majoritárias federal e estaduais não se mostrou elevado em 1994 e 1998, porquanto:

Em 1994 foram realizadas 240 coligações e a taxa de assimetria foi de 24,5% (59). Já em 1998, o número de coligações foi um pouco menor, porque o número de candidaturas nacionais foi menor, totalizando 170 e uma taxa de assimetria de 14,1% (24). As duas eleições apresentam uma média de 205 coligações e taxa de assimetria média de 20%<sup>42</sup>.

No caso da verticalização das coligações, o Tribunal Superior Eleitoral, respondendo à Consulta n. 715/2002, formulada pelos deputados Miro Teixeira, José Roberto Batochio, Fernando Coruja e Pompeo de Mattos, em nome da direção nacional do Partido Democrático Trabalhista (PDT), estabeleceu o entendimento de que os partidos se devem coligar nos estados, seguindo a aliança feita para a eleição de Presidente da República. Assim é que, em 26 de fevereiro de 2002, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução n. 20.993, passando a exigir a observância obrigatória das coligações, partindo da circunscrição eleitoral de maior nível para a de menor. Como reação à regra da verticalização das coligações, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional n. 52/2006, que deu nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição de 1988, dispondo sobre as coligações eleitorais, que passaram ao âmbito exclusivo dos partidos, vedada, inclusive, a disciplina da matéria por meio da legislação infraconstitucional.

Na verticalização, a polêmica ganhou contorno constitucional conferido pela EC n. 52/2006, dando às coligações uma espécie de “blindagem”: antes reguladas por leis ordinárias, a partir de 2006 as alterações no regime das coligações passaram a exigir maioria de 3/5, necessária para mudanças na Constituição, para a qual a obtenção do consenso torna-se uma tarefa mais complexa. O resultado disso é que, recentemente, a PEC n. 182/2007, aprovada inclusive em segundo turno na Câmara dos Deputados, teve rejeitada a matéria que tratava da verticalização das coligações.

A rigor, a forma de reação do Legislativo à intervenção do Judiciário foi prejudicial ao sistema. O ajuste necessário para o retorno da verticalização, é fato, exigirá algumas “alianças brancas”, mas essas não de se tornar temporárias até que, com o tempo, se tornem explícitas e os eleitores, possam, enfim, entender a lógica das coligações.

---

42 CARVALHO, Valter Rodrigues. *Partidos e eleições no Brasil: razões e efeitos da “verticalização” das coligações eleitorais* instituído pelo Tribunal Superior Eleitoral. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2009, p. 147.

A judicialização sobre o tema da coligação e de sua lógica, no entanto, não é um capítulo encerrado. O Tribunal Superior Eleitoral, mesmo após a edição da referida emenda constitucional, tem decidido sobre essa matéria, compreendendo como essencial, inarredável, a manutenção da coligação formada em razão das eleições majoritárias, e assentando que a regra é válida na circunscrição do pleito, ou seja, no estado ou no município. Também, a propósito, vejamos alguns entendimentos firmados pelo TSE a respeito desse tema e que, com o tempo, poderá forçar o Congresso Nacional a repensar a questão da verticalização:

“Os partidos que compuserem coligação para a eleição majoritária só poderão formar coligações entre si para a eleição proporcional” (Cta 73.311/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, *DJe* de 24.5.2010); “Somente se admite a pluralidade de coligações para a eleição proporcional. Na eleição majoritária é admissível a formação de uma só coligação, para um ou mais cargos” (Cta 63.611/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, *DJe* de 4.6.2010); “Não é possível a formação de coligação majoritária para o cargo de senador distinta da formada para o de governador, mesmo entre partidos que a integrem” (Cta 119650/DF, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, *DJe* de 10.8.2010); “O partido que não celebrou coligação para a eleição majoritária pode celebrar coligação proporcional com partidos que, entre si, tenham formado coligação majoritária (AgR-REspe 461646, Rel. Min. Arnaldo Versiani, PSESS de 7.10.2010); “... na eleição majoritária é admissível a formação de uma só coligação, para um ou mais cargos. Se o partido deliberou coligar para as eleições majoritárias de governador e senador, não é possível lançar candidatura própria ao Senado Federal” (AgR-REspe 963921/SC, Rel. Min. Arnaldo Versiani, PSESSES 1.9.2010).

## 7.5. Regras sobre criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos

É fato que a Constituição Federal adotou o princípio da liberdade de organização partidária, ao prever sua estrutura interna, sua organização e seu funcionamento e, também, ao prescrever ser 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”, nos termos do art. 17, § 1º, da CF. Mas, como todo direito fundamental, pode sofrer restrições.

Como se sabe, embora o procedimento de registro partidário seja formalmente instaurado pelo Tribunal Superior Eleitoral, o conteúdo de sua decisão é administrativa, incumbindo a esse órgão verificar os requisitos não só constitucionais, mas também infraconstitucionais que, uma vez atendidos pelo partido político, legitimarão a outorga da plena capacidade jurídico-eleitoral à agremiação (cf. RE n. 164.458 AgR/DF, Relator Ministro Celso de Mello, j. 27.04.1995).

Discussões sobre a constitucionalidade das restrições infraconstitucionais de algumas garantias dos partidos políticos não são novidade. Exemplo disso foi a ação direta de inconstitucionalidade que atacou o prazo mínimo de um ano entre a data do registro do partido político no Tribunal Superior Eleitoral e a data das eleições, para que a agremiação possa participar do pleito. Conforme se extrai da ementa do acórdão,

[n]o caso do art. 4º a Lei 9.504/1997, embora se estabeleça limitação consistente na exigência do prazo mínimo de um ano de existência para que partidos políticos possam concorrer em eleições, há excepcionalidade que justifica a limitação da ampla liberdade de atuação dos partidos políticos na seara eleitoral [...] O prazo estabelecido na legislação, muito embora não constitucionalizado, é fixado por delegação constitucional ao legislador ordinário. Tal prazo deve ser razoável o suficiente para a preparação da eleição pela Justiça Eleitoral, albergando, ainda, tempo suficiente para a realização das convenções partidárias e da propaganda eleitoral [...] A relação dialógica entre partido político e candidato é indissociável, em face da construção constitucional de nosso processo eleitoral. [ADIn n. 1.817, Relator Ministro Dias Toffoli, *DJe* 31.07.2014]

Diante da mencionada proliferação de agremiações políticas, recentemente, como parte da acanhada reforma política e eleitoral, foi promulgada a Lei n. 13.017, de 24 de março de 2015, que alterou os arts. 7º, 29 e 41-A da Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95), elevando alguns dos requisitos para o registro do estatuto de partido político.

Especificamente, seu § 1º do art. 7º previu que

Só será admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não

computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por 1/3 (um terço), ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% do eleitorado que haja votado em cada um deles.

Também foi estabelecido o prazo mínimo de cinco anos de existência da criação do partido para admitir-se sua fusão ou incorporação.

Essa lei teve como objetivo fortalecer o controle quantitativo e qualitativo dos partidos, mas, logo após a sua promulgação, foi objeto de impugnação por meio de controle concentrado de constitucionalidade. Felizmente, o Plenário da Suprema Corte indeferiu a medida cautelar e assentou que, embora a Constituição da República assegure a livre criação, a fusão e a incorporação de partidos políticos, essa liberdade, assim como qualquer outro direito, não é absoluta, condicionando-se aos princípios do sistema democrático-representativo e do pluripartidarismo. Também deixou claro que normas que fortaleçam o controle quantitativo e qualitativo dos partidos, desde que não afrontem o princípio da igualdade ou venham a intervir no funcionamento interno do partido, são constitucionais. Por derradeiro, assentou que o “requisito constitucional de caráter nacional dos partidos políticos objetiva impedir a proliferação de agremiações sem expressão política, que podem atuar como ‘legendas de aluguel’, fraudando a representação, base do regime democrático” (ADIn n. 5.322, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, j. 30.09.2015).

A reforma, no entanto, pareceu ser acanhada e não modificará a situação de nosso multipartidarismo, com o devido respeito. As desvantagens de nosso sistema continuarão a ser as mesmas, quais sejam: a) a debilitada governabilidade pelo excesso de partidos e, conseqüentemente, dos arranjos políticos a que o governo se deve submeter; b) flexibilidade ideológica e pragmática; c) manutenção das legendas de aluguel; e d) a ausência de representatividade autêntica.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução histórica dos partidos políticos nos mostra que a representação popular por intermédio dos partidos nas democracias contemporâneas é decorrência do projeto liberal do Estado, em que, como uma organização política e jurídica alicerçada em uma Constituição, adota os princípios

oriundos do pensamento e projeto liberal. Portanto, o sistema eleitoral há de garantir e possibilitar o exercício das liberdades individuais com segurança e, principalmente, uma representatividade autêntica entre seus mandatários, os partidos a que pertencem e o seu eleitor que livremente fez escolhas ideológicas.

Essa representativa autêntica, não podemos nos iludir, não é perfeita no restante do mundo, nem nos países em que há o bipartidarismo. Aliás, como bem analisado por Otávio Mendonça<sup>43</sup>,

As duas grandes democracias anglo-saxônicas, a Inglaterra e os Estados Unidos, são os exemplos clássicos de bipartidarismo. O jogo político, todavia, difere substancialmente de uma para outra. Na Inglaterra, os partidos é que são fortes, e não propriamente os líderes ou candidatos. Daí serem raras as mudanças violentas de votação entre dois pleitos. São partidos de ideologia ou de opinião e uma parcela considerável do eleitorado a eles se filia, conhece seus programas e acompanha permanentemente sua atuação. Nos Estados Unidos, os partidos são o que Max Weber chama partidos de patronagem, ou seja, “duas máquinas de eleger candidatos e ganhar eleições fundadas mais no compromisso que no dogma”. A filiação partidária é mínima, bem assim o interesse pela atuação dos representantes nos intervalos eleitorais, quando somente atuam os *caucus*, os *bosses* e os *lobysts*, respectivamente comitês locais, chefes de grupos (os nossos cabos eleitorais) e advogados que acompanham e pressionam os trabalhos legislativos. Quem ganha a eleição, em última análise, não é o partido, é o candidato. Tudo depende do seu carisma, até mesmo do seu charme pessoal, inclusive na televisão, para a qual não raro são preparados como os atores para um espetáculo. Isso explica porque um CHURCHILL, na Inglaterra, sendo governo, perdeu a eleição logo após ganhar a guerra e um KENNEDY, nos Estados Unidos, a venceu, embora seu partido antes parecesse fortemente minoritário.

No entanto, a imperfeição de alguns sistemas não pode justificar que a ideologia – substrato concreto da constituição democrática de um partido político – seja desconsiderada. Não se pode permitir que a população conviva

---

43 MENDONÇA, Otávio. “Partidos políticos brasileiros”. In: *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, ano 17, n. 68, out./dez., 1980, p. 150.

com a sensação de que os partidos políticos estão a trair as suas ideologias ou que estejam a governar de costas voltadas para o povo.

Não há motivos para retornar a um sistema bipartidário; entretanto, cuida-se de um paradoxo ao alardear que o multipartidarismo garante o interesse das minorias ou que lhe dá voz em nosso país. O sistema há de emprestar às minorias, como afirmado por Paulo Bonavides, o peso de uma influência que lhes faleceria, mas também não há de permitir a ditadura das minorias sobre a maioria. As reformas políticas e eleitorais urgem e não podemos repetir o que ocorreu na Itália, onde o multipartidarismo gerou o suicídio nacional, ao anular a capacidade do Governo de governar.

Nesse capítulo, foram colocadas algumas propostas, algumas passíveis de imediata implantação, outras que levarão maior tempo, até que as instituições consigam chegar a um arranjo. Complemento-as, no entanto, com outras propostas *de lege ferenda*:

- a) Penso ser absolutamente necessária a instituição de uma quarentena política para o parlamentar que, uma vez seja eleito por um determinado partido, venha a trocar de legenda, sem justificativa plausível. O descumprimento há de gerar hipótese de inelegibilidade, sem prejuízo da perda do mandato.
- b) Também há de se pensar em uma quarentena para todo aquele que muda de legenda, fixando um prazo que penso deva ser no mínimo de três anos para que o político possa candidatar-se pelo novo partido a que se filiou.
- c) Com o objetivo de fortalecer os partidos políticos, tem sido propalada a proposta de adoção de um sistema de voto distrital misto. Isso traria duas vantagens: assegurar a representação das minorias e permitira mais proximidade do eleitor e a representação das diversas regiões do Brasil. Ou seja, teríamos duas listas de candidatos eleitos, uma pelo sistema distrital e outra, preenchida pelos candidatos que componham a lista elaborada pelo partido político. A primeira seria aberta, e a segunda, fechada, cujos votos devem servir para o cálculo do coeficiente partidário.
- d) A inserção de uma cláusula de desempenho é, em verdade, um instrumento de proteção da sociedade e do Estado contra a repressão que pode ser imposta pelos pequenos partidos. Com a sua inserção, haverá uma barreira contra a fragmentação partidária no sistema proporcional. Assim, concordamos com proposta de Paulo Bonavides, no sentido de que “o partido que não haja obtido pelo menos 5% dos votos do território eleitoral ou que não tenha conseguido

alcançar uma cadeira em pelo menos três circunscrições eleitorais não logrará representação”<sup>44</sup>.

É importante destacar a definição mínima de democracia sustentada por Norberto Bobbio, no sentido de que não bastam “nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimento como a da maioria (ou, no limite, da unanimidade)”<sup>45</sup>. A liberdade de participação na eleição daqueles que devem decidir, no nosso sentir, se constitui em atributo essencial para o reconhecimento da real democracia.

O adequado funcionamento de um Estado democrático também depende de agremiações que tenham ideários, programas, e que exerçam essas competências de forma legítima, ou seja, que consigam manter a confiança do povo materializada nas urnas.

Na atualidade, cientistas políticos, juristas, sociólogos, politólogos, todos reconhecem que não há alternativa à democracia representativa. O sistema eleitoral perfeito, à toda evidência, não existe, mas o país tem de, constantemente, procurar adaptar o seu sistema às opções políticas feitas pelo seu povo. O aperfeiçoamento do sistema de forma a adequá-lo aos interesses políticos da sociedade é um dever de todos.

As dificuldades em se realizar uma reforma política adequada não são uma exclusividade nossa. O constitucionalista português Jorge Miranda já chegou a confessar em um evento o seguinte: “a única forma que eu vejo de se dar uma reforma política, só pode ser através da criação de movimentos de cidadãos. Poderá levar mais tempo, mas, talvez ainda na minha vida, se consiga encontrar um arejamento do sistema político que neste momento não parece existir”<sup>46</sup>.

Há certo sentimento no Brasil, um consenso entre os críticos, no sentido de que esse processo de reforma política iniciada em 2015, ao final,

---

44 BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 255-6.

45 BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra: 1986, p. 20.

46 MIRANDA, Jorge. “Os partidos políticos, estruturas sociais e a reforma do sistema político”. In: *Revista do Ministério Público*. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 35, jan./mar., 2010, p. 57.

ainda que promulgada a proposta de emenda à Constituição, pouco alterará o sistema como posto hoje.

Infelizmente, parece que os paradoxos do “país de faz de conta” ainda prevalecerão por mais algum tempo. Vozes se levantaram, inclusive as qualificadas, como aquelas que advieram de cientistas políticos, das academias, da Ordem dos Advogados do Brasil, da magistratura, de organizações sociais, indicando as necessidades de uma adequada reforma política. Aparentemente não foram ouvidas, ou pouco foram. Talvez tenha faltado um pouco mais de movimento dos cidadãos brasileiros... Quicá tenha faltado voz.

## 9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAS, Augusto. *Fidelidade e ditadura (intra)partidárias*. Bauru, Edipro, 2011.
- ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. “As eleições de 2006 e a reforma política”. In: *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 43, n. 172, out./dez. 2006, p. 249-57.
- ATALIBA, Geraldo. “Judiciário e minoria”. In: *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, Senado Federal, n. 96, 1987, p. 187-203.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Dicionário da política*. Trad. Carmem Varriale. Brasília, UNB, 1995.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo, Malheiros, 1999.
- \_\_\_\_\_. “A decadência dos partidos políticos e o caminho para a democracia direta”. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (Coords.). *Direito eleitoral*. Belo Horizonte, Del Rey, 1996, p. 31-40.
- CARVALHO, Valter Rodrigues. *Partidos e eleições no Brasil: razões e efeitos da “verticalização” das coligações eleitorais instituído pelo Tribunal Superior Eleitoral*. São Paulo, Blucher Acadêmico, 2009.
- CORTEZ, Luís Francisco Aguilar. “Aspectos Gerais e Históricos dos Partidos Políticos no Brasil. Soberania Popular e Partidos Políticos”. In: GUILHERME, Walter de Almeida; KIM, Richard Pae; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da (Coords.). *Direito eleitoral e processual eleitoral: temas fundamentais*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2012, p. 188.
- COSTA, Márcio A. Mendes (Org.). *Direito e democracia*. Rio de Janeiro, EJE, 2008.
- DAHL, R. Poliarquia. *Participação e Oposição*. São Paulo, Edusp, 1997.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *A Constituição na vida dos povos – da Idade Média ao Século XXI*. São Paulo, Saraiva, 2010.
- DANTAS, Ana Florinda. “Voto Facultativo e Cidadania”. *Revista do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas*, v.1, n.1, Maceió, 2007, p. 13-26.
- DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro, Guanabara, 1987.
- FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. v.1. São Paulo, Saraiva, 1989.

- \_\_\_\_\_. *Princípios gerais do direito constitucional moderno*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1971.
- GAVINO FILHO, Jair; FRANÇA, Moacyr Albuquerque; SILVESTRI, Thieme. “Reforma Política e Direito Constitucional: o Caso Brasileiro”. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, v.4, 2003, p. 253-86.
- GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. São Paulo, Atlas, 2013.
- GUILHERME, Walter de Almeida; KIM, Richard Pae; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da (Coords.). *Direito eleitoral e processual eleitoral: temas fundamentais*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2012.
- HENRIQUE, Ana Lúcia; PAIVA, Denise. “Multipartidarismo vs. Autoritarismo: uma análise dos efeitos da legislação pós-constituente sobre a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados”. Trabalho publicado nos anais do IX Encontro da ABCP.
- LASSALLE, Ferdinand. *A essência da Constituição*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2010.
- LIJPHART, Arend. *As democracias contemporâneas*. Lisboa, Gradiva, 1989.
- MACKLEM, Patrick. “Militant democracy, legal pluralism, and the paradox of self-determination”. In: *International Journal of Constitutional Law*, v. 4, n. 3, July 2006, p. 488-516.
- MENDES, Antônio Carlos. *Introdução à teoria das inelegibilidades*. São Paulo, Malheiros, 1996.
- MENDONÇA, Otávio. “Partidos políticos brasileiros”. In: *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, Senado, ano 17, n. 68, out./dez. 1980, p. 145-56.
- MEZZAROBBA, Orides. *Partidos políticos*. Curitiba, Juruá, 2005.
- \_\_\_\_\_. “A Constitucionalização dos partidos políticos brasileiros e a cláusula de barreira”. In: *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte, Del Rey, n. 7, jan./jun. 2006, p. 261-84.
- MIRANDA, Jorge. “Os partidos políticos, estruturas sociais e a reforma do sistema político”. In: *Revista do Ministério Público*. Rio de Janeiro, MPRJ, n. 35, jan./mar. 2010, p. 47-57.
- MORAES, Alexandre. “Direito de Arena – Cidadania e Respeito à Legitimidade Popular”. In: MORAES, Alexandre de; KIM, Richard Pae (Coords.). *Cidadania*. São Paulo, Atlas, 2013, p. 1-16.
- NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro*. Rio de Janeiro, FGV, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Sistemas eleitorais*. São Paulo, FGV, 2012.
- NICOLAU, Jairo Marconi; SCHMITT, Rogério Augusto. “Sistema Eleitoral e Sistema Partidário”. In: *Lua Nova*, n. 36, 1995, p. 129-47.
- NUNES Júnior. “A judicialização da política no Brasil: análise das decisões do TSE e do STF sobre verticalização das coligações e fidelidade partidária”. Tese IPOL/Unb, Brasília, 2014. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17464/1/2014\\_AmandinoTeixeiraNunesJunior.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17464/1/2014_AmandinoTeixeiraNunesJunior.pdf)>. Acesso em: 2 fev. 2016.
- OLIVEIRA, Bruno Queiroz. “Considerações sobre o sistema partidário no Brasil”. In: *Revista Opinião Jurídica*, n. 5, ano 3, 2005, p. 9-20.
- QUINTANA, Juan Blasco. *Dicionário de ciência social*. Coord. Geral Benedicto Silva. Rio de Janeiro, FGV, 1986.
- RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral*. Rio de Janeiro, Impetus, 2009.

- REIS, Maria Amaro dos. “Cláusula de desempenho e fortalecimento dos sistemas representativo e partidário no Brasil”. In: *Estudos Eleitorais*. Brasília, EJE, v. 9, n. 1, jan./abr. 2014, p. 90-104.
- REIS, Palhares Moreira. “Os Partidos Políticos e a Experiência Brasileira”. In: *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, Senado Federal, n. 114, abr./jun., 1992, p. 89-117.
- \_\_\_\_\_. *Cinco estudos sobre partidos políticos*. Recife, UFPE, 1999.
- RIKER, William. “Duverger’s Law Revisited”. In: GROFMAN, Bernard; LIJPHART, Arend (Orgs.). *Electoral Laws and their Political Consequences*. New York, Agathon, 1986.
- SAMUELS, David. “Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil”. In: *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 40, 1997, p. 65-85.
- SANTOS, Antônio Augusto Mayer dos. “Reforma Política”. In: *Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, v. 11, n. 23, jul./dez. 2006, p. 9-42.
- SARTORI, Giovanni. “The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Methods?” In: GROFMAN, Bernard; LIJPHART, Arend (Orgs.). *Electoral Laws and their Political Consequences*. New York, Agathon, 1986.
- SEILER, Daniel-Louis. *Os partidos políticos*. Brasília, Universidade de Brasília; São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- SILVA, José Afonso da. “Democracia Participativa”. In: *Cadernos de Soluções Constitucionais*, v.2. São Paulo, Malheiros, 2006, p. 183-204.
- \_\_\_\_\_. “Partidos políticos e sistemas eleitorais: o caso brasileiro”. In: *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, n. 17, dez. 1980, p. 287-316.
- SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; RIPARI, Vanessa Toqueiro. “A cidadania regional americana e o ordenamento jurídico brasileiro”. In: Diálogos e Debates. *Revista Trimestral da Escola Paulista da Magistratura*, ano 9, n. 04, p. 22-8.
- SIMÃO, Calil. *A proteção constitucional das minorias parlamentares*. São Paulo, SRS, 2009.
- TAAGEPERA, Rein; SHUGART, Matthew. *Seats and Votes*. New Haven, Yale, 1989.
- TELLES, Olívia Raposo da Silva. *Direito eleitoral comparado – Brasil, Estados Unidos, França*. São Paulo, Saraiva, 2009.
- VARGAS, Marco Antônio Martin; KIM, Richard Pae. “Voto facultativo e os Fundamento da Democracia: Diálogos sobre a noção de cidadania”. In: MORAES, Alexandre de; KIM, Richard Pae (Coords.). *Cidadania*. São Paulo, Atlas, 2013, p. 153-5.
- VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de direito eleitoral*. São Paulo, Saraiva, 2010.

## Capítulo 15

# Reforma Política, Aprofundamento dos Meios de Participação Democrática e a Questão do *Recall*<sup>1</sup>

*Rubens Beçak*

### 1. INTRODUÇÃO: O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO NA CONTEMPORANEIDADE E A DELIBERATIVIDADE

Em linhas gerais, é possível asseverar preliminarmente, como ponto de partida que, em meio a debates sobre o fim ou o anacronismo de certas instituições, os avanços científicos apontam que se mostraria necessário um eventual aprofundamento dos meios de participação.

Dessa maneira, dentre outras questões, não se trata de preconizar, *prima face*, a supressão ou alterações estruturais nos alicerces do modelo de democracia adotado, o que traz desdobramentos no sistema de tripartição de poderes formalmente adotado. Tampouco se assevera ser mister a supressão dos partidos políticos, mas, eventualmente, sua convivência com outras esferas de representatividade, como os grupos de pressão por consagração de interesses presentes na sociedade civil e, finalmente, embora seja possível notar a presença de inúmeras arenas deliberativas na contemporaneidade (partidos, terceiro setor, Judiciário, etc.), o processo de criação da norma jurídica poderia ser adaptado para propiciar maior abertura à deliberação.

---

<sup>1</sup> Este trabalho contou com a expressiva e indispensável colaboração do Doutorando João Victor Rozatti Longhi, aluno da Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP.

Esse poderia ter sido um dos possíveis indicativos de rumo da reforma política, ainda como um tímido passo inicial. Nesse sentido, Fábio Konder Comparato destaca: “Infelizmente, continuamos a crer que uma simples reforma do sistema político brasileiro bastaria para colocá-lo nos eixos, quando, na verdade, são esses próprios eixos que necessitam ser mudados”<sup>2</sup>. Mesmo assim, esse não parece ter sido o rumo já iniciado no Brasil<sup>3</sup>.

São muitas as considerações acerca do princípio democrático na contemporaneidade. Sabe-se que, mesmo em análise sob perspectiva evolutiva, é possível demonstrar que o princípio democrático na Teoria do Estado deve ser compreendido de modo que abarque os avanços científicos obtidos especialmente pela ciência política em diálogo com a filosofia política. Sem, contudo, esquecer-se o estágio atual em que se encontra o modelo democrático brasileiro. Daí porque asseverar que, entre os modelos democráticos direto, semidireto e representativo, assim como as compreensões aprofundadas dos modelos participativo e deliberativo, “não há como prescindir-se da democracia representativa (realizada pelos partidos políticos) pois, mesmo com todas as críticas, não se inventou sistema que a substituísse satisfatoriamente [...]”<sup>4</sup>.

Não obstante, salienta-se também que o processo de evolução do princípio democrático vai no sentido da necessidade de construção de um modelo teórico unificado que abarque experiências de alhures que propiciam maior participação: “na medida em que uma série de mecanismos surgidos nos últimos anos procura aproximar o polo da tomada de decisões daquele diretamente onde ele aproveita”<sup>5</sup>.

Nessa senda, é possível, dentre as premissas acerca do princípio democrático na contemporaneidade, elencar como extremamente relevante o fortalecimento dos meios de verificação da vontade popular por mecanismos

---

2 COMPARATO, Fábio Konder. Sobre a mudança do regime político no Brasil. In: ARANTES, Aldo; LAVENÈRE, Marcello; SOUZA NETO, Cláudio (Orgs.). *A OAB e a reforma política democrática*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2014, p. 113.

3 Ver, na Emenda Constitucional n. 91/2016 e na Lei n. 13.165/2015, partes do que fora chamado de “minirreforma política”.

4 BEÇAK, Rubens. *Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 83.

5 Idem, p. 84.

semidiretos. Assim, eventual *déficit* de legitimidade posto com o uso exclusivo da representação restaria diminuído.

Nesse sentido, visa-se aqui levantar alguns pontos que poderiam fortalecer a reforma política no Brasil, malgrado de antemão se saliente que as transformações que em alguma medida vêm se concretizando têm tomado rumos diversos.

## 2. PARLAMENTO, ATUAÇÃO DOS GRUPOS DE INTERESSES E OS RUMOS DA REFORMA POLÍTICA

“[...] a ‘democracia política’ é um bem adquirido a defender, a democracia-participação é um bem a cultivar, isto é, a promover e a desenvolver” (Joaquim José Gomes Canotilho e Vital Moreira)<sup>6</sup>.

As palavras dos mestres portugueses revelam a importância do fortalecimento das instituições democráticas e da necessidade de adaptar as estruturas institucionais às demandas contemporâneas. Dessa forma, feitas algumas asseverações acerca do princípio democrático, avança-se na análise de alguns pontos atinentes à sua estrutura normativa.

Trata-se, dessa forma, de expor brevemente os conceitos-chave da Teoria Geral do Estado e do Direito Constitucional, com destaque para dois pontos: o sistema de governo – e a compreensão do papel atual dos parlamentos; e o conceito, o papel e o perfil da representação política contemporânea, perquirindo-se qual o papel dos grupos de interesse nesse processo.

Acerca do primeiro, sabe-se que o Parlamento é tradicionalmente conhecido por ser o *locus* de representação política. Nesse sentido, Monica Herman Salem Caggiano destaca que “tem sabor de lugar-comum, porém nos parece importante frisar que a primeira das atribuições parlamentares foi a da representação política, cuja relevância permanece até os nossos dias por todos assinalada [...]”<sup>7</sup>. Ainda que muitos questionem hoje esse prima-

6 CANOTILHO, Joaquim José Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República portuguesa anotada*. Arts. 1º a 107. 4. ed. rev., v. 1. Coimbra: Coimbra, 2007, p. 278.

7 Cf. CAGGIANO, Mônica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. Barueri: Manole, 2004, p. 13. Urge salientar, nesse sentido, ser um dos elementos da chamada poliarquia de Dahl.

do, mesmo os mais moderados, que reconheçam certo “cansaço” do Parlamento<sup>8</sup>, o Legislativo é ainda um elemento-chave na sistemática de tomada de decisão política, gozando de todo um arcabouço normativo que historicamente tenha tido o parlamento como ponto de partida.

Nessa esteira, o exercício do sufrágio, os sistemas eleitorais, que, embora por si só não sejam sinônimo de democracia, sejam um forte indício de sua existência<sup>9-10</sup>. Contudo, desgastado ou não, pressionado pelo papel hipertrófico do Executivo<sup>11</sup>, o Parlamento é ainda um ponto importante na compreensão do princípio democrático hoje, o qual, embora ante a necessidade de *aggiornamento*, nem sempre ruma nesse sentido.

Avançando-se, é possível afirmar que a disciplina constitucional que dá supedâneo à democracia representativa aloca-se na normativa sobre os direitos políticos, ainda que a Constituição dela cuide em outros momentos<sup>12</sup>.

- 
- 8 Expressão usada por Hans Kelsen: “Hoje – não se pode esconder – há um certo cansaço do parlamento, embora ainda não seja o caso de falar atualmente – como fazem alguns autores – de uma “crise”, de uma “falência” ou, diretamente, de uma “agonia” do parlamentarismo”. KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. Trad. Vera Barkow, Jefferson Luis Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 45.
- 9 CAGGIANO, Mônica. *Direito Parlamentar e Direito Eleitoral*. São Paulo: Manole, 2004, p. 75-6.
- 10 Sinteticamente, são requisitos da poliarquia de Dahl: 1. Funcionários eleitos e investidos constitucionalmente; 2. eleições livres e justas; 3. Sufrágio inclusivo; 4. Direito de concorrer a cargos eletivos; 5. Liberdade de expressão; 6. Fontes de informação alternativa; 7. Autonomia associativa. Cf. DAHL, Robert. A. *A democracia e seus críticos*. Trad. Patrícia de Freitas Ribeiro; rev. de trad. Aníbal Mari. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. p. 360-1. O autor é um importante baluarte da teoria democrática contemporânea, indicando que, se não há democracia perfeita, há os requisitos acima que denotam maior ou menor grau de evolução das instituições.
- 11 Cf. BEÇAK, Rubens. *A hipertrofia do executivo brasileiro: o impacto da Constituição de 1988*. Campinas: Millenium, 2008, *passim*.
- 12 A Constituição de 1988 divide os direitos e as garantias fundamentais em cinco capítulos: I. Direitos individuais e coletivos (art. 5º); II. Direitos sociais (arts. 6º a 11); III. Nacionalidade (arts. 12 e 13); IV. Direitos políticos (arts. 14 a 16); V. Partidos políticos (art. 17). Acerca, leciona André Ramos Tavares: “Os direitos políticos perfazem o conjunto de regras destinadas a regulamentar o exercício da soberania popular. Com isso quer-se significar que a expressão ‘direitos políticos’ é utilizada em sentido amplo, para designar: A) o direito de todos participarem e tomarem conhecimento das decisões e

A Carta Magna atribui o poder ao povo, dispondo que seu exercício se dá através de seus representantes eleitos, estruturando o poder estatal em “dois *locus* ou esferas distintas da vida política, mas que guardam um alto grau de interação: uma esfera de origem do poder, que, a princípio, funciona como potência, o povo, e outra de exercício contínuo do poder, os representantes eleitos<sup>13</sup>.

Sendo assim, o instituto jurídico do mandato tem sua gênese relacionada a essa distinção. Por isso, a conclusão é a de que, no sistema representativo, os representados estão condenados a serem meras

potência do poder, uma vez que as decisões políticas concretas realizadas no cotidiano são de competência de representantes eleitos. Não seria absurdo dizer, nesse caso, que de fato a Constituição com uma mão atribui o poder ao povo e com a outra o retira<sup>14</sup>.

Maurice Duverger, por sua vez, destaca a diferença entre as duas teorias da soberania dos cidadãos que embasam o sistema político constitucional francês (e por sua clara influência, também o brasileiro): a soberania popular e a soberania nacional.

A primeira, fruto do desenvolvimento teórico refletido na obra de Jean-Jacques Rousseau, justifica a titularidade do poder pelo povo. Como o cidadão não pode exercer individualmente sua parcela no poder, elege representantes com mandato imperativo. Por seu turno, a segunda é fruto da desconfiança dos “revolucionários moderados” da revolução francesa quanto ao sufrágio universal, já que a massa era analfabeta. Daí porque atribuir a soberania à França e não ao francês, tendo por consequência a restrição do sufrágio.

A conciliação entre ambas veio meio século depois, desdobrando-se na ideia de representação da nação ao parlamento e de soberania popular aos

---

atividades desenvolvidas pelo governo; B) o Direito Eleitoral; e C) a regulamentação dos partidos políticos. Em síntese, pode-se afirmar que é o conjunto de normas que disciplinam a intervenção, direta ou indireta, no poder”. TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 814.

13 SOARES, Alessandro. Processo de cassação do mandato parlamentar por quebra de decoro. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 23.

14 Idem, p. 24.

mecanismos jurídicos de limitação do poder parlamentar, como o *recall* americano – fruto de análise mais detida *a posteriori* – e, já na Vª República, com o recurso ao referendo<sup>15</sup>.

Atualmente é possível asseverar que o princípio fundamente na soberania popular se revela na disciplina jurídica dos direitos políticos e os instrumentos constitucionalmente eleitos para estruturá-los normativamente. No que concerne à Constituição brasileira, afirma-se que o modelo democrático adotado é o da democracia semidireta ou semirrepresentativa, com base no disposto no art. 14 e incisos. Porém, a soberania popular é exercida por meio de sufrágio universal; voto universal, secreto, periódico e igualitário e os instrumentos da iniciativa popular, referendo e plebiscito.

Entretanto, o recurso aos meios de participação direta é tão diminuto na história recente do Brasil que é possível questionar até que ponto se trata de uma democracia semidireta ou participativa e não de um regime tipicamente representativo. O que se pode afirmar com clareza é que, desde a redemocratização, o ponto marcante vem sendo a realização de eleições periódicas para Executivo e Legislativo.

Portanto, a restrição constitucional da participação política do cidadão ao sufrágio e, por seu turno, a redução do seu papel ao voto em períodos eleitorais caracteriza um ambiente de quase nenhuma participatividade<sup>16</sup>.

Como salientado, o veículo jurídico da representação é o mandato, que abandonou sua raiz do direito privado e suas origens imperativas para constituir a justificativa normativa que dá autonomia ao representante com relação aos interesses do representado. A limitação ao poder dos representantes, como asseverado, deve ser exercido no âmbito da própria represen-

---

15 Cf. DUVERGER, Maurice. *Le système politique français: droit constitutionnel et système politique*. Paris: Presses Universitaire de France, 1990, p. 193-4.

16 “O questionamento encontrou campo fértil particularmente nos EUA, onde, sobretudo após a emblemática convenção democrática de 1968, plantou-se a máxima ‘a cura para os males da democracia é mais democracia’. Papel importante neste processo todo é o do incremento do pluralismo, com toda gama de diversidades dos mais variados aspectos sendo cada vez mais valorizada. Numa sociedade em que tudo assume o valor de importante, com a exacerbação exponencial dos individualismos e idiosincrasias, natural a percepção de que um sistema fundado na verificação do bem comum pelo critério da maioria seria contestado”. BEÇAK, Rubens, op. cit., p. 72.

tação, tanto que os mecanismos de perda de mandato no Brasil não são atribuídos à soberania popular, mas ao poder dos representantes. É o caso dos crimes de responsabilidade do chefe do Executivo e da perda de mandato parlamentar, além das hipóteses decorrentes de decisão judicial.

Entretanto, a doutrina identifica que o papel de limitação do poder dos representantes não está somente nos mecanismos jurídicos previstos na Constituição. Conforme leciona Maurice Duverger, esta é uma das funções contemporâneas dos partidos políticos que compõem a oposição nos sistemas multipartidários. A oposição exercida dentro do Parlamento tem o papel de frear os anseios da maioria, exercendo um papel fiscalizador. Contudo, no que concerne aos sistemas presidencialistas e multipartidários, o autor faz duas ressalvas. A primeira diz respeito à tendência de aumento do poder nas mãos do Executivo, personificando-o em seu líder<sup>17</sup>. A segunda, ao fato de que as coalisões de partidos podem exercer, juntos, o papel de oposição, e sua coesão pode aproximá-la do formato existente nos sistemas bipartidários, que detêm mais força<sup>18</sup>.

---

17 Convém transcrição da lição integral: *“El multipartidismo transforma todavía más profundamente la estructura del régimen presidencial; agrava su carácter personal. En un régimen dualista, los partidos son bastante grandes como para enmarcar al presidente, que aparece más como líder de uno de ellos que como una personalidad independiente. En un régimen multipartidista, por lo contrario, la gran talla del presidente emerge sola en medio de una masa de partidos: su afiliación a uno de ellos no le confiere ningún prestigio, puesto que se trata de un partido minoritario, incapaz de gobernar por sí mismo. La mayoría popular que ha recaído sobre él toma un carácter personal. Ningún partido puede afirmarse representante del país: sólo el presidente puede. Las mayorías parlamentarias son el resultado de alianzas entre partidos, en las que la voluntad de los estados mayores desempeña un papel tan grande como las indicaciones del escrutinio: el presidente puede, por lo contrario, pretender válidamente que una mayoría popular se ha expresado claramente en su persona. La impotencia natural del multipartidismo acusa, todavía con más claridad la situación privilegiada del presidente, el único capaz de eficacia y continuidad. Por un movimiento natural, los regímenes presidenciales multipartidistas tienden al poder personal: hace falta mucha virtud en los titulares de la Presidencia para resistir a una tentación que la naturaleza del sistema hace casi irresistible. Esta noción de virtud supone, por lo demás, que el carácter personal del poder es considerado como un mal: pero la evolución del poder dentro de los partidos ha mostrado que esta concepción pierde progresivamente terreno”*. DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 438.

18 *“Coaliciones sólidas y homogéneas pueden dar a un régimen multipartidista una fisonomía pareada al two parties system y hacer la oposición más coherente, más moderada y más*

No sistema brasileiro, presidencialista e multipartidário (ao menos formalmente), é possível notar que foram dados instrumentos jurídicos de atuação à oposição, *verbi gratia*, as Comissões Parlamentares de Inquérito. Não obstante, são diversas as críticas à atuação dos partidos políticos na contemporaneidade e, no que concerne à oposição, ao menos em âmbito federal, nosso chamado presidencialismo de coalisão acaba por sufocá-la em sua atuação hipertrófica<sup>19</sup>.

Revelando outro ponto sensível na crítica aos partidos políticos e ao regime multipartidário atual, no que tange àqueles que compõem a situação, popularmente conhecida por base governista, é cada vez mais crescente a afirmação sobre sua falta de coesão, tendo o governo que compor interesses multifacetados que levam sua atuação a se distanciar profundamente do plano traçado previamente às eleições.

Esse é um dos exemplos que ilustra o perfil da representação no Brasil ou, mais precisamente, a distância entre a função em abstrato dos institutos normativos elegidos para compor o modelo democrático nacional e o caminho percorrido pelos partidos na prática.

Assim sendo, se o partido outrora foi (e ainda vem sendo) o veículo para a definição dos interesses em cena no jogo político, atualmente se busca compreender em que medida os agentes que formulam essas demandas se agrupam e agem para concretizá-la. Em uma perspectiva multiculturalista, procura-se compreender como os agentes coletivos, agora sujeitos de direitos, influenciam no poder. Eis o (possível) papel da sociedade civil, a ser analisado a seguir.

---

*clara. A la inversa, un dualismo compuesto por partidos indisciplinados, descentralizados y débilmente organizados, conoce un mecanismo de oposición a menudo más cercano al esquema. multipartidista que al bipartidismo. En los Estados Unidos, la oposición se parece más al sistema francés que al sistema británico, en el plano parlamentario. En el plano electoral, las cosas difieren un poco, ya que el combate queda limitado a dos adversarios, apoyando uno al gobierno y el otro criticándolo. La campaña para la Presidencia es moderada, clara y bastante poco demagógica, por la posibilidad para cada candidato de ser investido de responsabilidades gubernamentales. Las campañas para el Senado y la Cámara de Representantes son muy diferentes?.* DUVERGER, Maurice, op. cit., p. 444.

19 Cf. BEÇAK, Rubens. Governability and government systems: the Brazilian presidential experience after 1988. In: *2009 Joint Meetings of the Law and Society Association and The Research Committee on Sociology of Law*, 2009. Law, Power, and Inequality in the 21<sup>st</sup> Century, 2009, *passim*.

Em linhas gerais, Paulo Bonavides define oposição política e indica sua função primordial: “O que é oposição? Conceito histórico-político, (...) a Oposição representou em distintas épocas um esforço ou ação dirigida contra determinado sistema de autoridade. Busca o acesso ao poder ou procura, de certo modo, exercitar sobre ele alguma parcela de controle ou influência”<sup>20</sup>.

Nos regimes representativos contemporâneos – especialmente os presidencialistas, como o Brasil –, a oposição exerce papel relevante de manutenção do equilíbrio entre o poder governista e dever de atribuição de responsabilidade política, posição em grande parte atribuída ao Parlamento, entre suas outras funções. Algo que não ocorre apenas dentro dos parlamentos (intermediado pelas chamadas bancadas) ou outras instituições constituídas, mas também parte de fora dela por intermédio da atuação de grupos de interesses, os quais muitas vezes se valem da advocacia de interesses por meio da pressão política. Ou também do *lobby*, prática inclusive regulamentada em diversos países, à distinção do Brasil, onde a questão ainda gera controvérsias, malgrado seja prática corriqueira<sup>21</sup>.

---

20 BONAVIDES, Paulo. *Constituinte e constituição: a democracia, o federalismo e a crise contemporânea*. 3. ed. Malheiros: São Paulo, 2010, p. 149.

21 Acerca, Alexandre Sanson destaca, entretanto, que não somente dentro do Parlamento se realiza a função de oposição. Trata-se da distinção entre oposição parlamentar e extraparlamentar. (Cf. SANSON, Alexandre; MAZOTTI, Marcelo; FAGUNDES, Tatiana Penharrubia. A Oposição na Política. In: TORRES, Vivian de Almeida Gregori; CAGGIANO, Álvaro Theodor Herman Salem (Orgs.). *Estudos de Direito Constitucional: homenagem à Professora Monica Herman Salem Caggiano*. São Paulo: IELD, 2014. p. 60-1.). Sobre a atuação de tais grupos, o autor salienta de antemão que expressões como “grupos de interesses”, “grupos de pressão”, “*lobby*” têm cada qual seu significado distinto. Para o autor, grupo de interesse é aquele correspondente ao aspecto subjetivo, ou seja, que o agrupamento se fortalece de acordo com a natureza e intensidade do interesse que advoga. (Cf. SANSON, Alexandre. *Dos grupos de pressão na democracia representativa: limites jurídicos*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 93.). Há aqueles de interesse público e os de interesse privado, segundo relata. Ao recorrer à pressão política, deixam de ser “grupos de interesse” para se tornarem “grupos de pressão”, com o objetivo de “proteger ou promover” seus interesses pleiteando “uma decisão ou medida estatal específica.” (Cf. Idem, p. 112-3.) Já a expressão “*lobby*”, embora semelhante, não se confunde com a simples advocacia de interesses. Oriunda da língua inglesa, significa antessala, corredor, e sugere se tratar de um “caminho” mais curto para a consecução de um interesse específico.

Ao traçar uma tipologia dos modelos normativos de democracia, J. J. Gomes Canotilho elenca como “democracia corporativista” aquela que “pretende recortar um modelo pluralista-cooperativo ou negociador”. Assim, o passo que o modelo representativo se centraria na figura do parlamento e outros órgãos de representação, o modelo corporativista reconhece no Estado o papel de mediador ou árbitro entre grupos de interesses econômicos. E, embora se saiba que os interesses em jogo não são apenas os econômicos, é válida a menção de Canotilho, que vê no modelo corporativista um indicativo do papel dos grupos de pressão hoje<sup>22</sup>. Em igual medida, Jorge Miranda vê como desdobramento do princípio constitucional da democracia participativa as regras que preveem a necessidade de participação de determinados grupos e organizações da sociedade civil na elaboração de certas normas, sob pena de inconstitucionalidade<sup>23</sup>.

---

Nesse sentido, Claudio Lembo, que considera se tratar de uma decorrência do direito de petição (Cf. LEMBO, Cláudio. *A pessoa: seus direitos*. Barueri: Manole, 2007, p. 206.) O “lobby” é, assim, apenas uma das possíveis formas de exercício da pressão política e seu exercício pressupõe uma série de estratégias ostensivas que dependem, em sua maioria, do fator humano, ou seja, dos lobistas. (Cf. SANSON, Alexandre, op. cit., p. 202.) Embora o tema seja controverso, diversos países contemporaneamente regulamentam práticas de *lobby*. (Cf. Idem, p. 259 e s.). Não obstante, Manoel Gonçalves Ferreira Filho tem uma opinião diversa: “por ser não oficial, e geralmente clandestina, a ação de grupos pode ser daninha e é sempre perigosa para a comunidade”. A clandestinidade, conforme destaca, facilita o emprego de meios condenáveis e leva a vantagens desproporcionais. (Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 119-21.). Mesmo assim, embora não seja o objeto deste excerto, o *lobby* é um tema intimamente ligado aos mecanismos de democracia semi-participativa como o *recall*, razão pela qual sua regulamentação pareça ser uma saída viável. (Nesse sentido, v. LEMBO, Cláudio, op. cit., p. 207.) Embora se deva salientar que, nos EUA, exemplo sempre lembrado, haja vista seu modelo político de aceitação e regulamentação do *lobby*, este por si só não seria o único fator de tomada de decisão política pelos órgãos constituídos. (Nesse sentido, v. TUSHNET, Mark. *The constitution of the United States of America: a contextual analysis*. Hart Publishing: Portland, 2009, p. 68-9.)

22 Cf. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1.417.

23 O autor elenca vários dispositivos constitucionais que decorrem do princípio da democracia participativa, presente expressamente na parte final do art. 2º da Constituição da República Portuguesa. São exemplos: as comissões de trabalhadores e das associações

Portanto, ainda que criticada a atuação de determinados na disputa por maior influência frente ao poder estatal, sua presença é inegável. Seja oficialmente ou não, na caracterização de agrupamentos ocasionais, inclusive dentro dos Parlamentos, como nas bancadas parlamentares (cujos interesses geralmente se sobrepõem aos partidos quando o assunto é resguardá-los), e outras formas de atuação, a democracia contemporânea deve aprender a conviver com eles. Daí a necessidade de regulamentar sua atuação, impondo transparência na gestão de recursos como forma de rastrear os interesses reais em jogo no cenário político. Essa parece ser a saída para a compreensão da real dimensão e complexidade da democracia deliberativa atualmente.

Tais são os fatores que deveriam ser levados em conta na análise de uma reforma política que contemple a diversidade e complexidade da democracia brasileira contemporânea. Mesmo assim, conforme salientado, os rumos foram em outro sentido, mais preocupados com questões internas ao funcionamento dos parlamentos, das eleições e, claro, reforçando elementos criticados por muitos, como a doação privada por pessoas jurídicas, já declarada inconstitucional pelo STF<sup>24</sup>, mas retomada de maneira inócua pelo

---

sindicais na legislação do trabalho (art. 54, n. 5, *d*, e 56, n. 1, *a*); organizações representativas de trabalhadores na elaboração de planos, através do Conselho Econômico e Social (art. 92, n. 2); participação de consumidores (art. 60, n. 3); organizações representativas de trabalhadores das associações de beneficiários da segurança social (art. 63, n. 2); associações representativas das famílias (art. 67, n. 2, *f*), associações de professores, pais e alunos, das comunidades e das instituições de caráter científico (art. 77, n. 2) em definições e políticas públicas setoriais (Cf. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, v. III, t. V. Coimbra: Coimbra, 2014, p. 205-6). Embora ressalte que a democracia participativa no sistema constitucional português seja setorial e que somente o sufrágio universal seja capaz de atribuir legitimamente aos representantes o papel de tomada de decisões, pois “o princípio da maioria não é absoluto, mas, em último termo, deve prevalecer”, ressalta o autor sobre o papel dos grupos de pressão na democracia contemporânea: “A democracia participativa imbrica-se, aliás, com determinados dados das sociedades contemporâneas: a inelutabilidade dos grupos de interesses; a necessidade de lhe dar voz e de os conciliar, a irrupção de formas ditas corporativas ou neocorporativas; a consequente inserção no processo legislativo, formal ou informalmente, de elementos de concertação, negociação e auxiliariedade, o diálogo dentro e fora do parlamento”. *Idem*, p. 206.

24 Ementa: Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. Lei das eleições, arts. 23, § 1º, incisos I e II, 24 e 81, *caput* e § 1º.

Legislativo, obrigando o Poder Executivo a exercer o veto dispositivos deste jaez. Esse é apenas um exemplo do sentido da reforma política brasileira de hoje. Em havendo muitas possíveis reformas políticas, a opção adotada pelo Brasil se distancia do evolver democrático contemporâneo. Posto isto, seguem alguns contributos acerca do *recall*.

## 2. O APROFUNDAMENTO DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E A QUESTÃO DO *RECALL*

Preliminarmente, salienta-se, em linhas gerais, que *recall*, também conhecido como revogação de mandato, é o instrumento pelo qual, individualmente, um mandato público concedido a um representante é revogado

---

Lei Orgânica dos partidos políticos, arts. 31, 38, inciso III, e 39, *caput* e § 5º. Critérios de doações para pessoas jurídicas e naturais e para o uso de recursos próprios pelos candidatos. [...] Doação por pessoas jurídicas. Inconstitucionalidade dos limites previstos na legislação (2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição). Violação aos princípios democrático e da igualdade política. Captura do processo político pelo poder econômico. “Plutocratização” do prélio eleitoral. Limites de doação por naturais e uso de recursos próprios pelos candidatos. Compatibilidade material com os cânones democrático, republicano e da igualdade política. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. [...] 7. Os limites previstos pela legislação de regência para a doação de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais se afigura assaz insuficiente a coibir, ou, ao menos, amainar, a captura do político pelo poder econômico, de maneira a criar indesejada “plutocratização” do processo político. 8. O princípio da liberdade de expressão assume, no aspecto político, uma dimensão instrumental ou acessória, no sentido de estimular a ampliação do debate público, de sorte a permitir que os indivíduos tomem contato com diferentes plataformas e projetos políticos. 9. A doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano. 10. O telos subjacente ao art. 24, da Lei das Eleições, que elenca um rol de entidades da sociedade civil que estão proibidas de financiarem campanhas eleitorais, destina-se a bloquear a formação de relações e alianças promíscuas e não republicanas entre aludidas instituições e o Poder Público, de maneira que a não extensão desses mesmos critérios às demais pessoas jurídicas evidencia desequiparação desprovida de qualquer fundamento constitucional idôneo. [...] (ADIn n. 4.650, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 17.09.2015, Processo eletrônico *DJe*-034, divulg. 23.02.2016, public. 24.02.2016).

por iniciativa popular e deliberação popular. No plano coletivo, seu correspondente é o *Abberunfungsrecht*<sup>25</sup>.

Sabe-se que a ideia de representação é inicialmente importada do direito privado, especialmente do direito contratual, materializada no conceito de mandato<sup>26</sup>. Entretanto, há, atualmente, significativas diferenças entre o mandato privado e o público.

Sinteticamente, Paulo Bonavides enumera quatro características do mandato público: generalidade, liberdade, irrevogabilidade e independência<sup>27</sup>. As duas últimas interessam diretamente à questão do *recall*. Para que seja garantida a liberdade do representante em relação ao representado, o mandato é tido por irrevogável. Logo, leciona o autor: “No sistema político que o adota [princípio da irrevogabilidade] não há lugar para aqueles instrumentos do regime representativo semidireto, como o *recall* dos americanos ou o *Abberufungsrecht* dos suíços”<sup>28</sup>, igualmente no caso da independência, que impede a vinculação do mandatário a qualquer conteúdo, ou seja, fazendo com que, uma vez investido, não se vincule a quaisquer outras vontades, mas somente à sua. Nem tampouco a programas partidários ou políticos. Logo, a independência é a que gera a vedação do chamado mandato imperativo.

Leciona Mônica Herman Sallem Caggiano que o mandato “vinculado” ou imperativo, em que o representante fica preso aos interesses do “representado” ou quaisquer outros, é algo que vem sendo paulatinamente abandonado, sendo que alguns países contemporaneamente atribuem nulidade

25 O primeiro tem origem norte-americana e o segundo, Suíça. Cf. BEÇAK, Rubens, op. cit., p. 33. Para análise mais detida do tema, v. BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. Instrumentos de implementação da democracia participativa e o uso das tecnologias da informação e da comunicação para sua realização. In: Anais do XX Encontro Nacional do CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito. Belo Horizonte, 22-25 jun. 2011.

26 Para uma análise mais detida acerca da questão, v. BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. Tendências da democracia participativa: a influência da Internet no perfil da representação e evento do orçamento participativo. In: Anais do XX Congresso Nacional do CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito. Vitória, 16-19 nov. 2011, p. 3550-74.

27 Cf. BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 338 e s.

28 Idem, p. 339.

ao mandato imperativo<sup>29</sup>. Nos termos de Nadia Urbinati, portanto, a representação política não seria um contrato, mas sim uma relação baseada em comunicação, simpatia ideológica<sup>30</sup>.

Entretanto, nos sistemas em que se adota os mecanismos analisados, segundo ressalta Bonavides, o mandato não é totalmente independente, já que o mandatário está vinculado à vontade popular, que pode destituí-lo da função que exerce<sup>31</sup>.

Nula ou não, a possibilidade de revogação do mandato pela vontade popular, conforme conceituado, tem fundamento na soberania popular e origem fática na iniciativa popular. Ligada ao exercício dos direitos políticos, a soberania não se exaure pelo sufrágio. Nesse sentido está a doutrina de Jorge Miranda, que enumera uma série do que denomina de direitos políticos “menores”, ou seja, diversos direito de sufrágio. Dentre eles o “direito político de iniciativa”, que se subdivide, por seu turno, nos direitos de ação popular, de iniciativa em sentido estrito, ou seja, perante o parlamento, e iniciativa referendária, seja com vista à sujeição de proposta ou projeto de lei de referendo, seja à não entrada em vigor ou cessação de vigência de lei, seja à revogação de titular de cargo eletivo (*recall*)<sup>32</sup>.

Em relação à origem fática, a revogação, portanto, nasce como um projeto de lei de iniciativa popular. Embora não tenha consagrado o *recall*, a Constituição brasileira de 1988 elenca a iniciativa popular de leis nos in-

---

29 Especificamente, França, Espanha e Romênia. Cf. CAGGIANO, Mônica. *Direito Parlamentar e Direito Eleitoral*. São Paulo: Manole, 2004, p. 13-4.

30 Cf. URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, 2006, n. 67, p. 191-228. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em: 25 fev. 2016.

31 Cf. BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 341.

32 Além do direito de sufrágio, são os direitos de: petição; informação política; participação em atividades subordinadas de Estado; iniciativa, com várias subespécies, acima analisadas; candidatura; acesso a cargos políticos, direito de eleger ou ser eleitos; participação em assembleia popular ou de governo direto – art. 169º, CRP – pequenas freguesias, menos de 150 eleitores. Cf. MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Volume III. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. Tomo VII. Estrutura Constitucional da Democracia, 2007, p. 108-9. Nesse sentido também Jorge Bacelar Gouveia. Cf. GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de direito constitucional*. 5. ed. Volume I. Coimbra: Almedina, 2013, p. 212.

cisos do art. 14. Entretanto, é consabido que se trata de um instituto de diminuta incidência prática<sup>33</sup>, levando Manoel Gonçalves Ferreira Filho a adjetivá-lo de “instituto decorativo”<sup>34</sup>.

A iniciativa popular no Brasil tem sua regulamentação, em nível federal, nos arts. 12 e 13 da Lei n. 9.709/98, que se limitam a facilitar seu trâmite no parlamento, ao desconsiderar aspectos formais. Nada consta sobre qualquer prioridade de tramitação, tampouco limitação à promoção de emendas durante o processo legislativo. Por isso há críticas ferrenhas, além do plano fático, à estrutura normativa da iniciativa popular<sup>35</sup>. Isto sem considerar o

---

33 Neste sentido, Maria Garcia: “Pode-se deduzir da sua dicção que se demonstra dispositivo destinado a parco uso, francamente impossibilitador do exercício desse direito de iniciativa popular, proclamado já no art. 14, da CF/1988, entre os direitos políticos. É um texto que merece integral reforma, para permitir, tão-somente, que um grupo determinado de cidadãos, como único requisito exigível, possa detonar o processo legislativo perante o Congresso Nacional, concretizando a vontade constitucional”. GARCIA, Maria. O processo legislativo e os sentidos da liberdade. Participação exercício da cidadania. In: *Doutrinas Essenciais de Direitos Humanos*. Volume 2, p. 869-72, ago/2011, DTR\1995\59.

34 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, op. cit., p. 230.

35 Nesse sentido, o projeto de lei trazido à lume por Comparato, que veda emendas e dá propriedade de tramitação aos projetos de lei de iniciativa popular. Cf. COMPARATO, Fábio Konder. Sobre a mudança do regime político no Brasil. In: ARANTES, Aldo; LAVENÈRE, Marcello; SOUZA NETO, Cláudio (Orgs.). *A OAB e a reforma política democrática*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2014, p. 120. Outrossim, retornando-se à iniciativa popular, a dificuldade se dá especialmente pelo número de assinaturas e pela necessidade de que sua verificação se dê em cruzamento de dados com a justiça eleitoral, já que se exige a assinatura física de eleitores. Algo que, em tempos de internet, soa anacrônico. Algo recentemente superado no plano estadual (v. SANTA CATARINA (Estado). Lei estadual n. 16.585/2015. Disponível em: <[http://200.192.66.20/alesc/docs/2015/16585\\_2015\\_Lei.doc](http://200.192.66.20/alesc/docs/2015/16585_2015_Lei.doc)>. Acessado em: 5 mar. 2016.), mas que, no plano federal, ainda não goza de previsão de recurso eletrônico na colheita de assinaturas. Há, contudo, projetos de lei que visam a alterar a Lei n. 9.709/98 (Cf. BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 2024/2011 – Autor: Dep. Felipe Maia DEM/RN. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=908714&filename=PL+2024/2011](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=908714&filename=PL+2024/2011)>. Acessado em: 1º mar. 2016.), bem como do regimento interno da Câmara, visando propiciar tal possibilidade (Cf. BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Resolução n. 1/2015 – Autora: Dep. Carmen Zanotto PPS/SC. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1296782&filename=PRC+1/2015](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1296782&filename=PRC+1/2015)>. Acessado em: 1º mar. 2016.

fato de que, hoje, mesmo com todo o apelo cidadão, nada impede que um projeto de iniciativa popular seja “engavetado”<sup>36</sup>.

Mesmo assim, nascido em um projeto de iniciativa popular, o próximo passo na convocação do *recall* é a realização de uma consulta popular. José Ribas Vieira e Raphael Ramos Monteiro de Souza, ao analisarem o instituto, lembram que tal fato gera uma grande riqueza de terminologias adotadas para o instituto do *recall*. São exemplos: “direito de revogação individual e coletivo”, “plebiscito de confirmação de mandato”, “referendo revocatório” e “plebiscito destituente”. Os autores enumeram diversas Propostas de Emenda Constitucional no Brasil que procuram consagrar o instituto. Embora, na visão desses autores, todas contenham pontos a serem aprimorados, na esteira do que fora dito anteriormente, não foram retomadas nos clamores pela reforma política<sup>37</sup>.

Em língua espanhola, é recorrente a expressão “*revocatoria de mandato*”. Recorrendo-se brevemente ao direito estrangeiro, as constituições latino-americanas, dentre outros, de Colômbia, Bolívia, Equador e Venezuela, são exemplos de consagração de *recall*, havendo inúmeras tentativas de implementação também em outros países<sup>38</sup>.

36 Daí a necessidade de repensar no sentido de se contar com mecanismos que promovam não só a iniciativa legislativa, mas o que a doutrina portuguesa denomina de impulso legisferante. Cf. GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de direito constitucional*. Volume. II. 5. ed. Almedina: Coimbra, 2013, p. 1.143. O autor se vale das lições de Canotilho e Jorge Miranda. Cf. *idem*, p. 1.144.

37 Cf. VIEIRA, José Ribas; SOUZA, Raphael Monteiro de. Recall, democracia direta e estabilidade institucional. In: SENADO FEDERAL. *Revista de informação legislativa*, a. 51, n. 202, abr./jun. 2014. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/503036/001011298.pdf?sequence=1> Acessado em 25 fev. 2016, p. 51. Os autores ainda elencam as PECs sobre o *recall*, sendo algumas arquivadas e outras, à ocasião do texto, pendentes de análise pela CCJ: PEC n. 80/2003 (Sen. Antônio Carlos Valadares – PSB/ SE); PEC n. 82/2003 (Sen. Jefferson Peres – PDT/AM); PEC n. 73/2005 (Sen. Eduardo Suplicy – PT/SP); PEC n. 477/2010 (Dep. Rodrigo Rollemberg – PPS/DF).

38 É o que consta do quadro comparativo traçado por José Ribas Vieira e Raphael Monteiro de Souza, que elencam os procedimentos, quóruns e limites formais e materiais para a realização do *Recall*. Cita-se também como exemplo a Argentina, onde se provocou movimento social de derrocada do prefeito de Córdoba, porém sem sucesso. Cf. *idem*, p. 50. Cf. ASTARIA, Martín et al. *Gobierno local, transparencia y participación ciudadana: seguimiento del cumplimiento de los acuerdos de discrecionalidad cero en*

Já os Estados Unidos são o local ao qual se atribui a origem do *recall* individual, que remonta aos primórdios do surgimento do país. Entretanto, Marc Stears salienta que na primeira metade do século XX houve uma grande demanda por participação democrática no país<sup>39</sup>, razão pela qual, dentre outras, é possível notar a presença de inúmeras iniciativas das chamadas “*recall elections*” em planos constitucionais estaduais<sup>40</sup>.

Há outros exemplos, fora dos Estados Unidos, mas são mais pontuais<sup>41</sup>.

---

los municipios de Córdoba. Buenos Aires: Fund. Poder Ciudadano, 2006, p. 41. Outro exemplo é o do México, que prevê o instituto no plano regional. Nesse sentido, v. CAMPOS, Alán García. *La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico*. Biblioteca Jurídica de Universidad Autónoma de México (UNAM). Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/1/cnt/cnt3.pdf>>. Acessado em: 25 fev. 2016.

39 Cf. STEARS, Marc. *Demanding democracy: American radicals in search of a new politics*. Princeton: Princeton University Press, 2010, p. 45.

40 Exemplificativamente, no Estado da Califórnia, por exemplo, o *recall* é previsto nas seções 13 a 15 do art. II da Constituição Estadual. Cf. CALIFORNIA (State). Leginfo. *Constitution of the State of California*. Disponível em: <[http://www.leginfo.ca.gov/const/article\\_2](http://www.leginfo.ca.gov/const/article_2)>. Acessado em: 25 fev. 2016. A última experiência recente de *recall* de um governador no Estado foi a que culminou na convocação simultânea de eleições, em que fora eleito o Governador Arnold Schwazenegger. Cf. ZIMMERMAN, Joseph. *Recall* (verbete). In: KURIAN, George Thomas (ed. chf). *Encyclopedia of political Science*. Washington (DC): CQ Press, 2011, p. 1.430. Mas, conforme salientado, o *recall* está presente em diversos textos normativos estaduais. É o que ocorre também nos estados da Lousiana (art. X, § 26.). Cf. LOUISIANA (State). *Louisiana State Senate. Constitution of the State of Louisiana*. Disponível em: <<http://senate.legis.state.la.us/documents/constitution/>>. Acessado em: 26 fev. 2016. Em igual medida no art. 8, Seções 1 a 5, da Constituição do Estado do Arizona. Cf. ARIZONA (State). *Arizona State Constitution*. Disponível em: <<http://www.azleg.gov/FormatDocument.asp?inDoc=/const/8/1.p1.htm>>. Acessado em: 26 fev. 2016. Para visualizar todos os estados que preveem o *Recall*, v. Ballotpedia: the encyclopedia of american politics. *Recall*. Disponível em: <[https://ballotpedia.org/Recall#cite\\_note-ncl-1](https://ballotpedia.org/Recall#cite_note-ncl-1)>. Acessado em: 26 fev. 2016.

41 Cf. ÁVILA, Caio Márcio Brito. *Recall – a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 123 e segs. Na Europa, o autor lembra apenas da Bielorrússia. Entretanto, sabe-se da previsão em vários cantões suíços, além do recente caso romeno, em que o presidente foi alvo de uma consulta popular de revogação de mandato, a qual restou infrutífera. Acerca da Suíça, v. KAUFMANN, Bruno; BÜCHI, Rolf; BRAUN, Nadja. *The IRI guidebook to direct democracy initiative*

Embora haja peculiaridades, as normativas estrangeiras guardam certos pontos comuns. Dessa maneira, é possível esboçar macroscopicamente um seguinte organograma procedimental do *recall*:



Figura 1 Organograma procedimental de *recall*.

Sem a pretensão de exaurir o tema, alguns questionamentos ainda são possíveis como problematização no plano das regras.

No tocante ao mandatário, é relevante salientar que alguns sistemas estrangeiros proporcionam a possibilidade de destituição não só de membros do Executivo e do Legislativo, mas também de outros agentes públicos, como

↳ *referendum*. 4. ed. Berna: Institute Europe, 2010, *passim*. Por último, elenca o autor também a província canadense de British Columbia. Cf. ÁVILA, Caio Márcio Brito, op. cit., p. 130 e segs.

juízes, membros do *parquet* e outros servidores ocupantes de funções administrativas de liderança (diretores de empresas públicas, escolas, conselhos tutelares e posições análogas).

Passada a fase de convocação via iniciativa popular, o Parlamento faz uma verificação dos requisitos formais e materiais (quando houver) e convoca a consulta popular. No que concerne aos formais, vai-se desde a verificação da autenticidade das assinaturas – o que poderia contar com o auxílio de meios tecnológicos, economizando esforços –, até a distribuição adequada do eleitorado, de acordo com as regras constitucionais. Além disso, no concernente aos materiais, o *recall* pode ter como condições a demonstração da prática de determinados atos, dentre outras possibilidades. Conforme há mais requisitos deste jaez, a importância da participação popular é diminuída.

Outros pontos dizem respeito à possibilidade ou não de reconvocação da consulta em caso de rejeição, bem como eventual prazo para sua realização, seja inicialmente, seja após a rejeição, os requisitos para convocação, geralmente importados ou análogos à iniciativa popular e o coeficiente para a aprovação em caso de realização da consulta.

Por último, algumas indagações acerca do cabimento do instituto em todas as esferas da federação, restringindo-se hipoteticamente ao caso brasileiro, e a quais agentes públicos deveria se aplicar. Em tese e *a priori*, o Brasil adota a regra do concurso público para a ocupação da maioria das funções públicas. Ainda assim, há cargos que são considerados de natureza política e gozam de garantias diversas às dos demais servidores públicos, tais como vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios. Resta saber se o problema reside em poderem ou não ser destituídos por *recall* ou se, na verdade, não deveriam ser investidos pelo voto popular e, aí sim, passarem a exercer a função pública pelo meio mais tradicional e imediato de exercício da soberania popular: o voto.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo procurou-se, para além da homenagem à democracia representativa, aquela que, “tendo em vista o dizer coletivo de que, apesar de todas as suas imperfeições, até hoje não se inventou regime de governo

melhor [...]”<sup>42</sup>, trabalhar a perspectiva da necessidade de ampliação do debate com a eventual mudança de paradigma, uma vez considerada a insuficiência (mas não a superação...) da representação.

A percepção é de que, por mais importantes que se façam as reformas políticas usualmente objeto dos projetos apresentados em nosso Legislativo nos últimos tempos, mormente as que foram objeto da última leva examinada naquele foro privilegiado, somente uma discussão mais profunda, aquela que possibilite a alteração do vetor em análise, considerando a necessidade de alargamento da participação, possibilitará um incremento da legitimidade. Esta, tão necessária à certeza de que os destinatários das deliberações – os representados – poderão ter peso real não somente na escolha dos seus governantes, mas também na própria governabilidade, trará frescor ao sistema, incrementando a própria aceitação deste, tão atacado e desacreditado nos dias atuais.

Assim, a retomada do debate sobre a necessidade do adensamento da participatividade, no qual o reexame do instituto do *recall*, como aqui proposto, afigura-se como muito importante. Para tal, procuraram o estudo da doutrina a justificar a sua utilização e discutir, mesmo que em breve relato, as experiências no direito comparado.

#### 4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARIZONA (State). Arizona State Constitution. Disponível em: <<http://www.azleg.gov/FormatDocument.asp?inDoc=/const/8/1.p1.htm>>. Acessado em: 26 fev. 2016.
- ASTARIA, Martín et al. *Gobierno local, transparencia y participación ciudadana: seguimiento del cumplimiento de los acuerdos de discrecionalidad cero en los municipios de Córdoba*. Buenos Aires, Fund. Poder Ciudadano, 2006.
- ÁVILA, Caio Márcio Brito. “Recall: a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro”. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- BALLOTPEDIA, The Encyclopedia of American Politics. “Recall”. Disponível em: <[https://ballotpedia.org/Recall#cite\\_note-ncsl-1](https://ballotpedia.org/Recall#cite_note-ncsl-1)>. Acessado em: 26 fev. 2016.
- BEÇAK, Rubens. *A hipertrofia do executivo brasileiro: o impacto da Constituição de 1988*. Campinas, Millenium, 2008.

---

42 Cf. BEÇAK, Rubens. *Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 13-4.

- \_\_\_\_\_. *Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento*. São Paulo, Saraiva, 2014.
- \_\_\_\_\_. “Governability and government systems: the Brazilian presidential experience after 1988”. In: *2009 Joint Meetings of the Law and Society Association and The Research Committee on Sociology of Law, 2009. Law, Power, and Inequality in the 21st Century*, 2009.
- BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. “Instrumentos de implementação da democracia participativa e o uso das tecnologias da informação e da comunicação para sua realização”. In: *Anais do XX Encontro Nacional do CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito*. Belo Horizonte, 22-25. jun. 2011.
- \_\_\_\_\_. “Tendências da democracia participativa: a influência da Internet no perfil da representação e evento do orçamento participativo”. In: *Anais do XX Congresso Nacional do CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito*. Vitória, 16-19 nov. 2011, p. 3.550-74.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo, Malheiros, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Constituinte e constituição: a democracia, o federalismo e a crise contemporânea*. 3.ed. Malheiros, São Paulo, 2010.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 2024/2011 – Autor: Dep. Felipe Maia DEM/RN. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=908714&filename=PL+2024/201](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=908714&filename=PL+2024/201)>. Acessado em: 1º mar. 2016.
- \_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Resolução n. 1/2015 – Autora: Dep. Carmen Zanotto PPS/SC. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1296782&filename=PRC+1/2015](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1296782&filename=PRC+1/2015)>. Acessado em: 1º mar. 2016.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADIn n. 4650, rel. Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno, j. 17.09.2015.
- CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. Barueri, Manole, 2004.
- CALIFORNIA (State). Leginfo. Constitution of the State of California. Disponível em: <[http://www.leginfo.ca.gov/.const/.article\\_2](http://www.leginfo.ca.gov/.const/.article_2)>. Acessado em: 25 fev. 2016.
- CAMPOS, Alán García. “La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico”. In: Biblioteca Jurídica de Universidad Autónoma de México (UNAM). Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/1/cnt/cnt3.pdf>> Acessado em: 25 fev. 2016.
- CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.ed. Coimbra, Almedina, 2003.
- CANOTILHO, Joaquim José Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República portuguesa anotada*. Arts. 1º a 107. v. I. 4.ed. rev. Coimbra, Coimbra, 2007.
- COMPARATO, Fábio Konder. “Sobre a mudança do regime político no Brasil”. In: ARANTES, Aldo; LAVENÈRE, Marcello; SOUZA NETO, Cláudio (Orgs.). *A OAB e a reforma política democrática*. Brasília, OAB, Conselho Federal, 2014.
- DAHL, Robert. A. *A democracia e seus críticos*. Trad. Patrícia de Freitas Ribeiro; São Paulo, WMF Martins Fontes, 2012.
- DUVERGER, Maurice. *Le système politique français: droit constitutionnel et système politique*. Paris, Presses Universitaire de France, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Los partidos políticos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo, Saraiva, 2012.
- GARCIA, Maria. “O processo legislativo e os sentidos da liberdade. Participação exercício da cidadania”. In: *Doutrinas essenciais de direitos humanos*. v. 2, p. 869-72, ago. 2011, DTR\1995\59.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de direito constitucional*. v. I. 5.ed. Coimbra, Almedina, 2014.
- \_\_\_\_\_. *Manual de direito constitucional*. v. II. 5.ed. Coimbra, Almedina, 2013.
- GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. *Why Deliberative Democracy?* Princeton, Princeton University Press, 2009.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. Beno Siebenichler. v. 1 e 2. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 2007.
- KAUFMANN, Bruno; BÜCHI, Rolf; BRAUN, Nadja. *The IRI guidebook to direct democracy initiative & referendum*. 4.ed. Berna: Institute Europe, 2010.
- KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. Trad. Vera Barkow, Jefferson Luis Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- LEMBO, Cláudio. *A pessoa: seus direitos*. Barueri: Manole, 2007.
- LOUISIANA (State). Louisiana State Senate. Constitution of the State of Louisiana. Disponível em: <<http://senate.legis.state.la.us/documents/constitution/>>. Acessado em: 26 fev. 2016.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Volume III. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. Tomo VII. Estrutura Constitucional da Democracia, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Manual de Direito Constitucional*. Volume III. Tomo V. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.
- SANSON, Alexandre. Dos grupos de pressão na democracia representativa: limites jurídicos. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- ; MAZOTTI, Marcelo; FAGUNDES, Tatiana Penharrubia. A Oposição na Política. In: TORRES, Vivian de Almeida Gregori; CAGGIANO, Álvaro Theodor Herman Salem (Orgs.). *Estudos de Direito Constitucional: homenagem à Professora Monica Herman Salem Caggiano*. São Paulo: IELD, 2014.
- SANTA CATARINA (Estado). Lei estadual n. 16.585/2015. Disponível em: <[http://200.192.66.20/alesc/docs/2015/16585\\_2015\\_Lei.doc](http://200.192.66.20/alesc/docs/2015/16585_2015_Lei.doc)>.em: 5 mar. 2016.
- SHAPIRO, Ian. *The real world of democratic theory*. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- SOARES, Alessandro. *Processo de cassação do mandato parlamentar por quebra de decoro*. São Paulo: Saraiva, 2014.
- STEARNS, Marc. *Demanding democracy: American radicals in search of a new politics*. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- TUSHNET, Mark. *The constitution of the United States of America: a contextual analysis*. Portland: Hart Publishing, 2009.
- URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, n. 67, 2006, p. 191-228. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em: 25 fev. 2016.
- ZIMMERMAN, Joseph. *Recall* (verbete). In: KURIAN, George Thomas (ed. chf). *Encyclopedia of political Science*. Washington (DC): CQ Press, 2011.

## Capítulo 16

# Reforma Política: Análise das Propostas de Emenda Constitucional que Tratam da Candidatura Avulsa

*Tatiana Penharrubia Fagundes*

*Marcelo Mazotti*

### 1. INTRODUÇÃO

“A democracia é uma democracia de partidos”. Essa expressão, tão comumente usada na doutrina, traduz uma das características do Estado Democrático de Direito brasileiro: a de que a sociedade é movida por partidos políticos. Por isso é que, em um primeiro momento, pode parecer estranho uma Proposta de Emenda Constitucional introduzindo a candidatura avulsa, dissociada, pois, dos partidos políticos. É como se ela andasse na contramão do que até hoje se entende por democrático.

Não obstante, algumas Propostas de Emenda Constitucional foram, ao longo dos anos, apresentadas, quer na Câmara dos Deputados, quer no Senado Federal, objetivando permitir que os candidatos a cargos eletivos disputem o pleito sem que estejam, necessariamente, vinculados a partidos políticos. E a razão para suas proposituras são várias. Não se pretende, no entanto, acabar com os partidos.

O intuito deste capítulo é estudar, no cenário pátrio, as Propostas de Emenda Constitucional apresentadas, avaliando a legislação que pretendem alterar e/ou acrescentar. Outrossim, daremos ênfase ao conteúdo de tais propostas, objetivando aclarar o tema que, embora não esteja sob os holofotes da imprensa e do cenário atual – como o financiamento das campanhas, reeleição e voto distrital, por exemplo –, também integra o que se conhece por “Reforma Política”, tão amplamente discutida.

## 2. A DEMOCRACIA, A REPRESENTAÇÃO E OS PARTIDOS POLÍTICOS

Entre as diversas fórmulas de aquisição, exercício e controle do poder, de que trata Monica Herman Salem Caggiano<sup>1</sup>, desponta a *democracia*, celebrenemente conhecida como o *governo do povo, pelo povo e para o povo*, e que se opõe ao regime autocrático, em que o poder está concentrado nas mãos de uma só pessoa, cuja nomenclatura varia ao longo da história dos sistemas políticos: Príncipe, Monarca, Absoluto, etc.

Na tipologia clássica, a democracia pode ser de dois tipos: direta ou indireta.

*Direta* é aquela em que o povo, reunido em assembleia, decide, ele próprio, os destinos do país<sup>2</sup>. Entretanto, o tamanho do território, o elevado número de cidadãos – que muitas vezes chega aos milhões, como é o caso do Estado brasileiro –, bem como a incapacidade, nos dizeres de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “de que sofre esse povo de compreender os problemas técnicos e complexos do Estado-providência”<sup>3</sup>, torna inviável a adoção de tal modelo nos tempos modernos.

A outra fórmula concebida, e que mais se encontra em vigor nos Estados atualmente, é a da *democracia indireta*, segundo a qual a tomada das decisões fundamentais, de condução dos destinos do país, dá-se não pelo povo diretamente, e, sim, por meio de *representantes* por ele eleitos. É nesse modelo que se apresenta o fenômeno da *representação política*, cuja ligação e adequação com os primados da democracia foram apresentados pela prof<sup>a</sup>. Monica Herman Salem Caggiano:

E nesse novo panorama [democracia indireta], não deixa a democracia de corresponder à exigência de sintonia entre a atuação governamental e a preferên-

---

1 Para detalhes, consultar: CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: proposta para uma reestruturação da democracia*. São Paulo: Angelotti Ltda, 1995, p. 28-34.

2 Manoel Gonçalves Ferreira Filho ensina que “a democracia direta, ou seja, aquela em que as decisões fundamentais são tomadas pelos cidadãos em assembleia, é uma reminiscência histórica ou uma curiosidade quase que folclórica” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 83).

3 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, op. cit., p. 83.

cia dos cidadãos. Nesse novo arranjo institucional, porém, a participação dos cidadãos na realização dos objetivos globais, pelo Estado, se opera através da mecânica da *representação* [...]<sup>4</sup>.

Ao longo da história política ocidental, tal representação se traduziu na criação e no desenvolvimento dos *partidos políticos*, agremiações de pessoas em torno de um programa de governo – uma verdadeira união de esforços em prol de um ideal comum. Sua aceitação foi tamanha que se alastrou pelos Estados ocidentais a tal ponto que os conceitos de “democracia” e “partidos” passaram a ser irmãos, cunhando-se a célebre expressão *democracia pelos partidos*<sup>5</sup>, que adquire *status* constitucional.

Os partidos ganham importância no cenário do exercício do poder, pois passam a ser vistos como *interlocutores* entre dois polos: o dos eleitores e o daqueles que exercem o poder. Monica Herman Salem Caggiano explica o tema:

Consequentemente, ao partido é cometida a notável tarefa de mediação entre esses dois pólos [eleitores/representados e eleitos/representantes], exatamente no ensejo de viabilizar o implemento objetivo do cânone da representação, qual seja, o equilíbrio social, suporte do ideal democrático. Nesse terreno, o partido passa a configurar peça integrante do processo governamental<sup>6</sup>.

O cenário democrático apresenta-se, então, revestido pelos partidos políticos, por meio dos quais o povo elege seus representantes. E apesar da crise – ética, de corrupção e de descrédito – pela qual passam os partidos, eles ainda subsistem, havendo enorme resistência a modelos alternativos, como o da candidatura avulsa, apresentado a seguir.

---

4 CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*. Brasília: Ed. Senado Federal, 1990, p. 15.

5 A expressão “*democracia pelos partidos*” também é utilizada por Monica Herman Salem Caggiano. Para detalhes, consultar: CAGGIANO, Monica Herman Salem. *op. cit.*, p. 17 e segs.

6 CAGGIANO, Monica Herman Salem. *op. cit.*, p. 18.

### 3. A CANDIDATURA AVULSA NO DIREITO PÁTRIO

A matéria relativa à candidatura avulsa, atualmente tratada por meio de diversas Propostas de Emenda Constitucional, não é nova no Brasil.

A primeira referência de que se tem notícia sobre o assunto foi prescrita no art. 58, 1º e parágrafo único, do Código Eleitoral de 1932, que a autorizava<sup>7</sup>. Os dispositivos citados permitiam que o candidato, cujo nome não estivesse registrado em lista apresentada por partido político, aliança de partidos ou grupo de, no mínimo, 100 eleitores, participasse dos pleitos *proporcionais*, ainda que não fosse representado por uma legenda.

Em 1935, a Lei n. 48 reformou o mencionado Código, de modo que o art. 84<sup>8</sup> passou a dispor que só poderiam concorrer às eleições candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos ou que obtivessem requerimento de número determinado de eleitores (50 para as eleições municipais e 200 para as estaduais ou federais). Já o art. 88<sup>9</sup> caracterizava como *avulso* o candidato registrado uninominalmente, a requerimento do número mínimo de eleitores anteriormente citado e que não possuísse legenda.

---

7 O art. 58, 1º e parágrafo único do Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, prescrevia: “Art. 58. Processa-se a representação proporcional nos termos seguintes. 1º. É permitido a qualquer partido, aliança de partidos, ou grupo de cem eleitores, no mínimo, registrar, no Tribunal Regional, até cinco dias antes da eleição, a lista de seus candidatos, encimada por uma legenda. Parágrafo único. Considera-se avulso o candidato que não conste de lista registrada”. BRASIL. Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que instituiu o Código Eleitoral de 1932. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acessado em: 20 jan. 2016.

8 O art. 84 da Lei n. 48, de 4 de maio de 1935, dispunha: “Art. 84. Sómente poderão concorrer às eleições candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos, ou mediante requerimento de eleitores: cinquenta, nas eleições municipais, e duzentos nas estaduais e federais”. BRASIL. Lei n. 48, de 4 de maio de 1935. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-48-4-maio-1935-398002-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acessado em: 20 jan. 2016.

9 O art. 88 da Lei n. 48, de 4 de maio de 1935, determinava: “Art. 88. Considerar-se-á avulso o candidato registrado uninominalmente, a requerimento de eleitores, nos termos do art. 84, e sem legenda”. BRASIL. Lei n. 48, de 4 de maio de 1935. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-48-4-maio-1935-398002-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acessado em: 20 jan. 2016.

Seguindo o panorama mundial que se apresentava no pós-guerras, o Estado brasileiro, por meio da Constituição de 1946, fixou a pluralidade partidária e a garantia dos direitos fundamentais do homem como pilares do *regime democrático*, proibindo, inclusive, a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer partido político que ferisse a democracia<sup>10</sup>. O partido político é, assim, alçado a patamar constitucional e, ainda, totalmente conectado com o ideal democrático. A partir desse momento, as candidaturas passaram a ser do partido, proibindo-se as inscrições avulsas.

A Constituição de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, no Capítulo IV – “Dos Direitos Políticos” – inserto no Título II – “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” – estabelece a *filiação a partido político* como *condição de elegibilidade*. Dispõe o inciso V do § 3º do art. 14:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I – [...]

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: [...]

V – a filiação partidária.<sup>11</sup>

Tal norma determina, pois, que somente podem participar dos pleitos eleitorais os candidatos filiados a partidos políticos. A regra se mantém vigente até a presente data. Entretanto, o descrédito e o enfraquecimento que assolam os partidos políticos hodiernos traz à baila novamente o tema da *candidatura avulsa*, objetivando não extingui-los, mas permitir que candi-

10 O art. 141, § 13, insertos no Capítulo II – “Dos Direitos e Garantias Individuais” do Título IV – “Da Declaração de Direitos” da Constituição de 1946, prescrevia: “Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: § 13. É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de *qualquer partido político* ou associação, cujo programa ou ação *contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem*” (grifos nossos). BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acessado em: 20 jan. 2016.

11 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 44. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 19.

dados sem legenda também participem das eleições. A matéria ganhou força e passou a ser discutida por meio de diversas Propostas de Emenda Constitucional, expostas a seguir.

## 4. AS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL

### 4.1. Breve esclarecimento

Há diversas Propostas de Emenda Constitucional que tratam da candidatura avulsa. A mais antiga data de 2006 e as mais recentes de 2015<sup>12</sup>. Algumas foram apresentadas pela Câmara dos Deputados e outras pelo Senado Federal. Muitas já foram arquivadas, outras ainda estão tramitando.

Nosso objetivo, nas páginas seguintes, é cuidar de cada uma delas, expondo os dispositivos constitucionais que pretendem alterar e/ou acrescentar, as justificativas para suas apresentações e, quando houver, o relatório e o parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania das Casas onde foram propostas, bem como suas tramitações. Para tanto, serão examinadas em ordem cronológica de apresentação, independentemente de se tratar de Proposta da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

### 4.2. A PEC n. 21/2006

Sob a vigência da Constituição Federal de 1988, a primeira proposta a tratar da candidatura avulsa é a PEC n. 21, de 5 de maio de 2006. Apresentada pelo senador Paulo Paim, dentre outros, seu objetivo é alterar o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal, passando a vigorar com a seguinte redação:

Art. 14. [...]

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: [...]

V – a filiação partidária, *ou, nos termos da lei, o apoio do número de eleitores necessário à candidatura avulsa.*<sup>13</sup> (grifos nossos)

12 A pesquisa legislativa tem como marco final 8 de outubro de 2016.

13 BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 21/2006. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/77650>>. Acessado em: 20 jan. 2016.

Seu intuito não é, portanto, eliminar os partidos políticos, mas apenas permitir que também concorresse às eleições, além do filiado a partido político, aquele que, não o sendo, obtivesse o apoio de número determinado de eleitores, consoante fixado em lei. Este seria o candidato avulso.

#### 4.2.1. A justificativa

De acordo com o senador Paulo Paim, o século XXI é marcado pela “crise das instituições políticas representativas”, o que macula a democracia indireta, uma vez que a representação política está concentrada nas mãos de monopólios oligárquicos que se perpetuam no comando das bases partidárias. Os monopólios são comuns a todos os partidos políticos, independentemente de suas ideologias. Como consequência, o exercício do poder fica restrito aos partidos políticos e, assim, a sociedade civil se afasta da participação política.

O proponente, à época da formulação da PEC, entendia que, da forma como a representação se encontrava engessada no Brasil, os diversos movimentos existentes na sociedade civil (por exemplo, negros, indígenas, aposentados, etc.) não conseguiam defender satisfatoriamente os seus direitos, a menos que seus membros estivessem filiados a partidos políticos. Sustentou, portanto, a flexibilização do sistema eleitoral para autorizar a candidatura avulsa, de modo que fosse possível o surgimento de lideranças representativas de tais grupos sociais.

O senador citou os exemplos da Itália, em que o cidadão não filiado pode lançar-se candidato, assim como o dos Estados Unidos, cujos “candidatos independentes” podem chegar à Presidência do país ou candidatar-se às vagas do Legislativo.

Finalizou, ressaltando que almeja que a Reforma Política “tenha como norte não apenas o reforço da governabilidade, mas as aberturas à ampliação da participação cidadã na ainda nascente democracia brasileira”<sup>14</sup>.

---

14 BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 21/2006, de autoria do Senador Paulo Paim, apresentada no Senado Federal. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/77650>>. Acessado em: 20 jan. 2016.

#### 4.2.2. O relatório apresentado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

O senador Marco Maciel foi designado relator da matéria na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e, em seu pronunciamento, rechaçou a aceitação da candidatura avulsa, votando pela rejeição da PEC<sup>15</sup>.

O senador argumentou que a “crise política e ética” pode ser enfrentada com um movimento de fortalecimento dos partidos, por meio do qual os cidadãos poderiam ser estimulados a participar da vida pública. Discorreu que a Constituição Federal reconheceu a importância dos partidos para a democracia nacional, a eles dedicando especial atenção no Capítulo V do Título II, cujos artigos prescrevem a autonomia dos partidos, desde sua formação até a sua extinção, assim como a garantia de ampla liberdade de organização e funcionamento.

Posicionou-se contrariamente à candidatura avulsa, ainda, por entender que os representantes dos movimentos sociais poderiam muito bem ser acolhidos pelos partidos políticos, desde que suas propostas se adequassem àqueles, o que, pontuou, já acontecia.

Defendeu que se há crise, o mais correto é fortalecer os partidos, e não enfraquecê-los, posto que “partidos fracos geram problemas de governabilidade, na proporção em que, para o Poder Executivo, fica mais difícil construir uma base de apoio no Congresso”<sup>16</sup>, sendo, então, necessário construir inúmeros acordos individuais com os parlamentares.

Finalizou asseverando que a candidatura avulsa não era a melhor solução para tais problemas, sustentando, então, a permanência dos partidos como forma exclusiva de realizar a representação popular.

---

15 O voto do Senador Marco Maciel foi proferido em 12 de maio de 2009, consoante consta da tramitação da PEC n. 21/2006, no site do Senado Federal. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/77650>>. Acessado em: 20 jan. 2016.

16 Consultar tramitação do dia 12 de maio de 2009. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/77650>>. Acessado em: 20 jan. 2016.

### 4.2.3. Tramitação

Acrescente-se, quanto ao tema, que o senador Antonio Carlos Valadares<sup>17</sup> apresentou uma emenda à PEC n. 21/2006 para restringir a candidatura avulsa às eleições do Poder Legislativo. A matéria foi analisada pelo relator Marco Maciel, que também não se convenceu, negando o pedido.

O projeto foi arquivado e sua publicação ocorreu no dia 23 de dezembro de 2010. Foi desarquivado em 2011, a pedido do senador Paulo Paim, voltando a tramitar. Entretanto, ao final da legislatura de 2014, foi novamente arquivado, sendo esta sua última tramitação.

## 4.3. A PEC n. 229/2008

A PEC n. 229, de 21 de fevereiro de 2008, de autoria do deputado Leo Alcântara, tem redação semelhante à anterior, a de n. 21/2006, apenas se distinguindo pelo acréscimo da expressão “mínimo” ao número de eleitores que devem apoiar a candidatura avulsa. Objetiva, então, modificar a redação do inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

Art. 14. [...]

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: [...]

V – a filiação partidária *ou, nos termos da lei, o apoio de um número mínimo de eleitores à candidatura avulsa*.<sup>18</sup> (grifos nossos)

### 4.3.1. A justificativa

De acordo com o proponente, há um distanciamento entre a uniformidade política dos grandes partidos e a heterogeneidade que envolve o país

17 A emenda apresentada recebeu voto do Relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania no dia 18 de fevereiro de 2010 consoante tramitação no site do Senado Federal. Disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/77650>. Acessado em: 20 jan. 2016.

18 BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 229/2008. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384232>>. Acessado em: 20 jan. 2016. Consultar “inteiro teor” da Proposta oferecida pelo deputado Leo Alcântara, de 21.02.2008.

que, por sua enorme extensão territorial, apresenta diferenças regionais, econômicas e culturais. Em suas razões, indaga como seria possível conciliar aspectos de liberdade e autenticidade da representação democrática com a obrigatoriedade de filiação partidária. Questiona se, entre nós, não vigora também a liberdade de consciência.

Destaca, ainda, que *a exigência de filiação a partido tem resultado em migração e infidelidade*, de modo que muitos políticos ficaram à beira da clandestinidade. Além disso, os partidos acabam tendo que aceitar candidatos que não necessariamente perfilham da sua ideologia porque eles possuem grande eleitorado e contabilizam muitos votos. Afirma, ainda, que há pessoas que gozam de alta representatividade, ainda que não estejam filiadas a nenhum partido.

Finaliza o proponente, defendendo o reconhecimento das “relações espontâneas e legítimas entre representantes e representados”<sup>19</sup> porque, assim, se está respeitando a liberdade política.

#### 4.3.2. O apensamento da PEC n. 407/2009 à PEC n. 229/2008

Durante a tramitação da mencionada PEC n. 229/2008, foi apensada a PEC n. 407, de 17 de setembro de 2009, esta de autoria do deputado Lincoln Portela, cujo intuito é revogar o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal, que estabelece a filiação a partido político como condição de elegibilidade, assim como acrescentar o § 4º ao art. 14, com a seguinte redação:

Art. 14. [...]

§ 4º Cidadãos não filiados a partido político poderão se candidatar a cargos eletivos, observando-se que, no caso de eleições proporcionais, só serão considerados eleitos *se contarem com número de votos equivalente no mínimo ao quociente eleitoral da respectiva circunscrição*.<sup>20</sup> (grifos nossos)

19 Idem, *ibidem*.

20 BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 407/2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=451074>>. Acessado em: 20 jan. 2016. Consultar “inteiro teor” da Proposta oferecida pelo deputado Lincoln Portela, de 17.09.2009.

Tal proposta também tem o objetivo de *criar nova sistemática eleitoral*, ao autorizar que, ao lado de candidaturas provenientes de partidos políticos convivam candidaturas de cidadãos independentes, sem vínculo partidário, podendo ser eleitos pelo prestígio pessoal de que gozam na sociedade.

Defende o proponente que, nas eleições proporcionais, se uma pessoa obtém, sozinha, um resultado equivalente ao quociente eleitoral da circunscrição, deve a ela ser reservado o direito de exercer o mandato, ainda que sem filiação partidária. Em sua visão, trata-se de situação análoga aos pleitos majoritários, em que a pessoa consegue obter o melhor resultado em face dos concorrentes porque possui “a condição política básica para o exercício de cargos públicos eletivos: representatividade e apoio do eleitorado”<sup>21</sup>.

Desse modo, sustenta a retirada da exigência da filiação partidária como condição de elegibilidade, por entender que, com a medida, haverá “maior oxigenação e democratização da atividade política”<sup>22</sup>, que deixará de se restringir aos partidos e alcançará toda a sociedade, sendo capaz, ainda, de formar novas lideranças e novos mecanismos para a defesa dos interesses da população.

#### 4.3.3. O relatório apresentado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Tanto a PEC principal (de n. 229/2008), quanto aquela apensada (PEC n. 407/2009), tiveram como relator o deputado Geraldo Pudim, cujo voto limitou-se a fazer uma análise formal e material da constitucionalidade das propostas.

Quanto ao aspecto formal, verificou que elas apresentavam o número devido de subscrições e que não estava ocorrendo nenhuma das situações anormais – estado de defesa, estado de sítio ou intervenção federal – que impediriam a mudança da Constituição. Em relação à matéria, entendeu que elas não feriam cláusulas pétreas. Manifestou-se, assim, pela admissibilidade da PEC principal e da apensada.

---

21 Idem, *ibidem*.

22 Idem, *ibidem*.

#### 4.3.4. Tramitação

Sem muito avanço, as PECs foram sendo arquivadas e desarquivadas sucessivamente ao longo dos anos, nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Mais recentemente, em 6 de fevereiro de 2015, foram novamente desarquivadas, e encontram-se em tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania desde 18 de março do mesmo ano, tendo como novo relator o deputado Rodrigo Pacheco.

#### 4.4. A PEC n. 41/2011

A PEC n. 41, de 19 de maio de 2011, apresentada pelo senador José Sarney, dentre outros, tem como cerne alterar a redação do inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal, que passaria a vigorar com a seguinte redação:

Art. 14. [...]

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

V – a filiação partidária, *exceto para as eleições municipais, nas quais será admitida a inscrição de candidatos a Prefeito e a Vereador não filiados a partido político, mediante o apoio de meio por cento do eleitorado da circunscrição, na forma da lei.*<sup>23</sup>(grifos nossos)

##### 4.4.1. A justificativa

Argumenta o senador que a representação política está passando por uma *crise mundial*, que tem vários motivos, como o crescimento do absentismo eleitoral e a diminuição do percentual de eleitores filiados a partidos políticos, bem como o fato de que os partidos dependem cada vez menos de contribuições financeiras de particulares e mais das públicas, sendo necessário, então, “revigorar os partidos”<sup>24</sup> e “permitir a expressão eleitoral de

---

23 BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 41/2011. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/100328>>. Acessado em: 20 jan. 2016.

24 BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 41/2011. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/100328>>. Acessado em: 20 jan. 2016.

forças que não se sentem representadas no atual sistema partidário”<sup>25</sup>. Defende, assim, que, no plano municipal (e tão somente), que é caracterizado pelos “interesses locais”, seja possível à população escolher para os cargos de prefeito e vereador, candidatos não filiados a partidos políticos.

Entretanto, como a “filiação partidária é uma garantia da representatividade dos candidatos”<sup>26</sup>, para compensar tal ausência, ficaria estabelecida uma condição: a candidatura avulsa deverá contar com o apoio de meio por cento do eleitorado da circunscrição, na forma da lei.

#### 4.4.2. O relatório e o parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

O senador Demóstenes Torres é designado relator e apresenta relatório com voto pela rejeição da PEC, considerando que ela contraria um dos objetivos da Reforma Política que, em sua visão, seria o *fortalecimento dos partidos*.

Por isso, defende que autorizar a candidatura avulsa é permitir o crescimento das “tendências personalistas”<sup>27</sup> de obtenção de poder, e pois, individuais, que afrontam as instituições políticas existentes. Também entende que *a fidelidade partidária sofreria severo contragolpe*, na medida em que candidatos derrotados nas prévias dos partidos seriam estimulados a deixá-los para concorrer de forma avulsa.

Em conclusão, aduz que, embora seja partidário da busca de soluções alternativas para os cidadãos participarem da vida política, isto não se realizará com o enfraquecimento dos partidos e com a fragilização da vida institucional vigente.

Tal relatório, com o voto pela rejeição da PEC, foi aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, de modo que seu texto passa a constituir o parecer da Comissão, contrário à matéria.

---

25 Idem, *ibidem*.

26 Idem, *ibidem*.

27 Idem, *ibidem*.

### 4.4.3. Tramitação

Após a aprovação do Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, foi aberto prazo para Recurso, que transcorreu *in albis*, de modo que a PEC n. 41/2011 foi arquivada no dia 13 de junho de 2011.

## 4.5. A PEC n. 7/2012

A PEC n. 7, de 28 de fevereiro de 2012, encabeçada pelo senador Cristovam Buarque, objetiva alterar o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal, de modo que vigore o seguinte texto:

Art. 14. [...]

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

V – a filiação partidária *ou, na forma da lei, a subscrição do pedido de registro de candidatura por certo número de eleitores.*<sup>28</sup> (grifos nossos)

### 4.5.1. A justificativa

Como outras PECs, esta também objetiva *acabar com o monopólio partidário* e, para tanto, o senador fundamenta a autorização constitucional de candidatura avulsa no *princípio da soberania popular*<sup>29</sup>, que prescreve que o poder político, pertencente ao povo, pode por ele ser exercido diretamente ou por meio de representantes, *que não necessariamente precisam estar vinculados a partido político.*

Mais uma vez, a PEC não intenciona extinguir os partidos políticos, pois eles podem conviver com a candidatura avulsa. Outrossim, não se há de questionar o aparente *déficit* de legitimidade popular da medida, já que haveria a condição da candidatura ser subscrita por um número mínimo do eleitorado.

---

28 BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 7/2012. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/104352>. Acessado em: 20 jan. 2016.

29 O princípio da soberania popular decorre do parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal de 1988, que dispõe: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 44. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 2.

Ademais, o senador entende ser possível sua adoção para as eleições do Executivo e do Legislativo, considerando-a compatível, inclusive, caso haja mudanças no cenário político, como a aprovação do sistema eleitoral distrital puro ou misto.

#### 4.5.2. O relatório apresentado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

O senador Humberto Costa é designado como relator da Proposta e vota pela constitucionalidade e juridicidade da Emenda, porém, no mérito, pela sua rejeição.

Os motivos que embasaram sua decisão também passam pela questão do *fortalecimento dos partidos*. O senador defende que a democracia até hoje existente permite que cidadãos provenientes de movimentos sociais, organizações não governamentais ou grupos de interesse, por exemplo, tenham seus diferentes pontos de vista sustentados pelos partidos políticos, e não fora deles. Por essa razão, o relator associa a democracia com a existência dos partidos políticos e assevera que “[...] até o momento a democracia realmente existente tem sido aquela em que as diferentes correntes [...] se organizam em partidos e concorrem em eleições livres e regulares pelas preferências dos cidadãos”<sup>30</sup>. Por consequência, esvazia-se a importância da candidatura avulsa.

#### 4.5.3. Tramitação

A PEC n. 7/2012 está tramitando e, desde 27 de fevereiro de 2015, encontra-se pronta para inclusão em pauta na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania para sua votação.

#### 4.5.4. A PEC n. 6/2015

A PEC n. 6, de 5 de fevereiro de 2015, encabeçada pelo senador Reguffe, objetiva suprimir o inciso V do § 3º do art. 14, que estabelece ser a filiação a partido político uma das condições de elegibilidade e, além disso, visa a

---

30 BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 7/2012. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/104352>>. Acessado em: 20 jan. 2016.

acrescentar o art. 17-A, parágrafo único, na Constituição Federal, com a seguinte redação:

Art. 14. [...]

§ 3º [...]

V – REVOGADO.

[...]

Art. 17-A. A filiação a partido político é direito de todo cidadão brasileiro, vedada a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade ou requisito de qualquer espécie para o pleno exercício dos direitos políticos.

Parágrafo único. A candidatura avulsa deverá contar com o apoio e assinatura de um por cento dos eleitores da circunscrição, na forma da lei, para ser registrada pela Justiça Eleitoral.<sup>31</sup> (grifos nossos)

#### 4.5.5. A justificativa

O senador defende que a exigência de filiação a partido político, para que a pessoa possa disputar um pleito eleitoral, fere o *exercício da cidadania*. Para ele, não se deve impedir aquele que deseja lançar-se candidato pelo fato de não estar filiado. Nas palavras do proponente, “exigir a filiação a algum dos quase 40 partidos existentes no Brasil é impedir que as pessoas exerçam plenamente a sua cidadania, por meio do direito de ser votado”<sup>32</sup>.

Defende, assim, que uma Reforma Política séria deve levar em consideração a *valorização do eleitor e não a dos partidos políticos*, o que significa dizer que estes perderiam a exclusividade dos mandatos parlamentares.

Como em outras PECs, para que a candidatura avulsa possa ser registrada na Justiça Eleitoral, ela deve contar com o apoio de um número mínimo de eleitores que, *in casu*, já ficou preestabelecido como sendo 1% dos eleitores da circunscrição, devendo ainda lei posterior regulamentar o tema.

---

31 BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 6/2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119631>>. Acessado em: 20 jan. 2016.

32 BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 6/2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119631>>. Acessado em: 20 jan. 2016.

#### 4.5.6. Tramitação

A PEC está tramitando. Foi encaminhada para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania no dia 5 de fevereiro de 2015 e lá se encontra para a designação de um relator. Desse modo, ainda não há parecer sobre sua constitucionalidade e mérito.

#### 4.6. A PEC n. 16/2015

A PEC n. 16, de 3 de março de 2015<sup>33</sup>, tem como autores o senador Paulo Paim e outros. Trata-se, na verdade, de reapresentação do mesmo texto da PEC n. 21/2006, arquivada em 2014 e que tem como intuito alterar a redação do inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal, para autorizar a candidatura avulsa, desde que apoiada por um certo número de eleitores.

O senador acredita que as manifestações de 2013 deram força à proposta da candidatura avulsa, em virtude de muitos participantes serem apartidários. Tal motivo ensejou a reapresentação da matéria que conta, inclusive, com a mesma “justificativa”<sup>34</sup> daquela de 2006, razão pela qual não a reproduziremos novamente, podendo o leitor, se assim o desejar, consultar nossas anotações sobre a PEC n. 21/2006.

##### 4.6.1. O relatório apresentado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

O Senador Sérgio Petecão foi designado como Relator da matéria na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e, na contramão das PECs anteriores, votou por sua *aprovação* e o fez calcado no princípio da soberania popular.

---

33 Para acessar os motivos da propositura da Proposta de emenda Constitucional n. 16/2015, consultar: BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 16/2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119858>>. Acessado em: 20 jan. 2016.

34 Para detalhes sobre a Proposta de Emenda Constitucional n. 16/2015, consultar: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119858>>. Acessado em: 20 jan. 2016. Ver tramitação do dia 3 de março de 2015.

Defende, na mesma linha que o Senador Cristovam Buarque quando de sua justificativa da PEC n. 7/2012, que o princípio citado implica que o poder pode ser exercido diretamente pelo povo ou indiretamente, sendo, neste último caso, por meio de representantes *organizados ou não em partidos políticos*. Assevera, ainda, o Relator que, “o fim do monopólio partidário teria o efeito de ampliar o leque de candidaturas à disposição do eleitor e, assim, aumentar a qualidade e a liberdade da representação política no País”.<sup>35</sup>

Argumenta que a *crise política* que o País vive enseja mudanças que podem ser positivas à democracia representativa se conseguirmos aliar “o sentimento e a voz que vêm das ruas com propostas concretas que viabilizam a ampliação da participação da cidadania no processo político-eleitoral”.<sup>36</sup>

O Senador entende que a democracia sairia fortalecida ao permitir que candidatos filiados a partidos políticos e também os não filiados participem das eleições, mas adverte que, nesta última hipótese, deverá ele cumprir todas as exigências legais e constitucionais cobradas de qualquer candidato, inclusive as referentes à elegibilidade, como ter a ficha limpa, por exemplo.

Traz, ainda, o exemplo do direito estrangeiro, como os casos dos Estados Unidos da América e da Itália, que admitem a candidatura avulsa. Considera que ela fortalece a democracia ao reforçar a representatividade nas Casas Legislativas.

Conclui, entendendo que *a PEC é meritória* e, “se aprovada, contribuirá de forma criativa e inovadora, para aperfeiçoar a nossa jovem e ainda frágil democracia brasileira”.<sup>37</sup>

#### 4.6.2. Tramitação

A PEC n. 16/2015 *está tramitando* e desde 17 de agosto de 2016 encontra-se pronta para inclusão em pauta na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

---

35 BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 16/2015. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119858>. Acessado em: 08 out. 2016. Consultar tramitação e, depois, relatório de 17/08/2016.

36 Idem. Ibidem.

37 Idem. Ibidem.

7. Apenas uma proposta teve parecer *favorável* à aceitação de candidatos sem filiação partidária e considera a crise política uma oportunidade de mudança que, somada ao clamor das ruas, pode viabilizar a ampliação da participação da cidadania no processo eleitoral, mediante a aceitação da candidatura avulsa sem, no entanto, eliminar os partidos políticos.

8. Há nova esperança para a aprovação da candidatura avulsa, já que a PEC n. 16/2015 recebeu parecer favorável de seu Relator em 17 de agosto de 2016<sup>38</sup>, embora não tenha sido, até 08 de outubro de 2016, incluída em pauta para julgamento na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Todavia, a maioria das PECs, apesar do apoio de políticos com significativa importância no Congresso, como por exemplo, os Senadores José Sarney, Cristovam Buarque e Aloysio Nunes, não logrou êxito e tampouco acreditamos que, no atual estágio, essas propostas reúnam apoio suficiente para sua aprovação em curto prazo, porque o Brasil ainda é uma “democracia pelos partidos”.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Algumas conclusões podem ser extraídas do estudo *retro* realizado acerca das Propostas de Emenda Constitucional que autorizam a candidatura avulsa:

1. A hipótese de candidatura avulsa não é novidade no ordenamento jurídico nacional, tendo sido prevista no Código Eleitoral de 1932 e vigorado (com alguma alteração) até a sua extinção pela Constituição de 1946.
2. Sob a Constituição vigente de 1988, foram encontradas seis propostas tentando implementar a candidatura avulsa desde 2006, das quais é possível extrair o seguinte:
  - 2.1. origem: uma na Câmara dos Deputados e cinco no Senado Federal;
  - 2.2. apenas teve parecer favorável pelo relator designado;

---

38 O parecer do Senador Sérgio Petecão é de 17 de agosto de 2016. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119858>. Acessado em: 08 out. 2016. Consultar tramitação e, depois, relatório.

- 2.3. somente em um caso houve votação do relatório pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que rejeitou a proposta;
- 2.4. nenhuma foi levada à votação no Plenário da respectiva Casa;
- 2.5. quatro ainda estão em tramitação: PECs ns. 229/2008 (e 407/2009 apensada), 7/2012, 6/2015 e 16/2015.
3. Nenhuma das propostas tem o objetivo de extinguir ou modificar diretamente o funcionamento dos partidos políticos. Todas elas visam a manter o atual sistema, mas com a inclusão da possibilidade do não filiado também participar das eleições.
4. Há pouca variação no teor das propostas. A mais importante refere-se à previsão, ou não, do preenchimento de uma condição mínima: o registro da candidatura avulsa deve ser acompanhado do apoio (subscrição) de certo número de eleitores.
5. Os argumentos para embasar as propostas são vários, mas giram em torno do mesmo eixo: a crise ética e de representatividade que atinge os partidos políticos, em contraposição à soberania popular e ao direito do cidadão de exercer sua cidadania ativamente.
6. Os contra-argumentos, por seu turno, não negam a situação crítica em que se encontram os partidos. Porém, a maioria acredita que a solução é fortalecê-los, e não permitir a atuação eleitoral fora deles, o que levaria a desvios personalistas e problemas de governabilidade. Para estes, a conclusão foi pela rejeição das Propostas de Emenda Constitucional apresentadas.
7. Apenas uma proposta teve parecer favorável à aceitação de candidatos sem filiação partidária e considera a crise política uma oportunidade de mudança que, somada ao clamor das ruas, pode viabilizar a ampliação da participação da cidadania no processo eleitoral, mediante a aceitação da candidatura avulsa sem, no entanto, eliminar os partidos políticos.
8. Há nova esperança para a aprovação da candidatura avulsa, já que a PEC n. 16/2015 recebeu parecer favorável de seu Relator em 17 de agosto de 2016, embora não tenha sido, até 08 de outubro de 2016, incluída em pauta para julgamento na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Todavia, a maioria das PECs, apesar do apoio de políticos com significativa importância no Congresso, por exemplo, os Senadores José Sarney, Cristovam Buarque e Aloysio Nunes, não logrou êxito e tampouco acreditamos que, no atual estágio, essas propostas reúnam

apoio suficiente para sua aprovação em curto prazo, porque o Brasil ainda é uma “democracia pelos partidos”.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: proposta para uma rearquitetura da democracia*. São Paulo, Angelotti Ltda., 1995.

\_\_\_\_\_. *Sistemas eleitorais x representação política*. Brasília, Senado Federal, 1990.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 34.ed. São Paulo, Saraiva, 2008.

### Legislação:

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1946*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acessado em: 20 jan. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. 44.ed. atual. e ampl. São Paulo, Saraiva, 2010.

BRASIL. Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que instituiu o Código Eleitoral de 1932. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acessado em: 20 jan. 2016.

BRASIL. Lei n. 48, de 4 de maio de 1935. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-48-4-maio-1935-398002-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acessado em: 20 jan. 2016.

BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 6/2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119631>>. Acessado em: 20 jan. 2016.

BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 7/2012. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/104352>>. Acessado em: 20 jan. 2016.

BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 16/2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119858>>. Acessado em: 20 jan. 2016.

BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 21/2006. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/77650>>. Acessado em: 20 jan. 2016.

BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 41/2011. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/100328>>. Acessado em: 20 jan. 2016.

BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 229/2008. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384232>>. Acessado em: 20 jan. 2016.

BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 407/2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=451074>>. Acessado em: 20 jan. 2016.

## Posfácio

O eleitor, a grande esperança. Encerrou-se, há pouco, o megaprocesso eleitoral para a escolha das autoridades municipais de 5.570 municípios. Neste momento, a exemplo do que já fora registrado<sup>1</sup>, impositivo é verificar o comportamento do eleitor. Este eleitor que manifesta o sentimento de esperança por intermédio do seu voto. A esperança que se consolida, move e direciona as condutas do corpo eleitoral, que tem plena consciência de que pelo exercício do seu poder de sufrágio poderá alterar os costumes políticos. Transformar uma democracia com pontos de fragilidade no melhor dos regimes.

Portanto, esta confiança na manifestação do cidadão por intermédio do seu voto passa a permear o exame da produção científica, decorrente de pesquisas e estudos desenvolvidos no âmbito da Academia, envolvendo a persistente proposta de Reforma Política, que marca presença desde o momento em que se finalizam e proclamam os resultados de um pleito e perdura até que o mundo político comece a se entreter com as próximas eleições.

A cada nova etapa, as proposituras se multiplicam. Em verdade, uma sensível parte do catálogo das Reformas já foi implementada por força do ativismo judicial. Ainda assim, a oferta de mecânicas das mais diferentes para

---

1 LEMBO, Cláudio. “Eleitores, a grande esperança”. In: *Visões do cotidiano*. Barueri: CEPES/Manole, 2012.

a concretização das eleições são trazidas a debate. Um movimento quase ciclotímico.

Na sua última versão, o tema Reforma Política passou a demandar o estudo da Academia, constituindo-se um grupo de pesquisa integrado por investigadores, alunos do Curso de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP e do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da UPM, aos quais se associaram magistrados eleitorais na qualidade de pesquisadores. O objetivo: examinar as propostas reformulatórias, suas respectivas fórmulas operatórias, vicissitudes, efeitos, vantagens e desvantagens. O resultado final vem a ser contemplado nesta obra: *Reforma Política – Um Mito Inacabado*.

Percorrendo o elenco das proposições de mudança, relevantes questões do recorrente repertório foram dissecadas, adentrando-se em áreas sensíveis, a exemplo da revisão do instituto da reeleição, do financiamento da atividade político-eleitoral, da figura da coligação, do problema da fidelidade partidária, do difícil diálogo acerca de cláusula de barreira ou de desempenho, da redução do tempo de campanha eleitoral, da técnica de escrutínio: lista aberta ou fechada, do voto distrital – a estrela de maior polêmica em sede de Reforma Política em qualquer período após 1988.

A experiência e os procedimentos girando em torno de mudanças da legislação eleitoral em outros Estados e outras ordens jurídicas não deixaram de ser contemplados, firmando-se cada vez mais a ideia das dificuldades em se alterar as regras de seleção dos governantes. Isto porque, eventualmente, o eleitor se mantém fiel a técnicas que já lhe são conhecidas. E, mais que isto, porque os representantes/governantes buscam sempre assegurar a continuidade dos sistemas eleitorais que os conduziram ao poder.

O que se pretende com a pesquisa é evidenciar o modo de ação de cada uma das técnicas oferecidas. Apresentar ao leitor, eleitor, cidadão, um quadro operativo das ideias e instrumentos idealizados, enfim, explicitar e abrir novo caminho para eventual decisão.

Isto porque a cidadania necessita ficar atenta. Medir o comportamento dos sistemas inseridos nas propostas. Verificar a retidão e a veracidade de seu conteúdo. Como registrado em outras manifestações: Aqui é que se exige atenção maior da cidadania.



**Presidente**

Guilherme Afif

**1º Vice-Presidente**

Vilmar Rocha

**2º Vice-Presidente**

**Diretor de Relações Internacionais**

Alfredo Cotait Neto

**Secretária**

Alda Marco Antonio

**Diretor Superintendente**

João Francisco Aprá

***Conselho Superior de Orientação***

**Presidente** – Gilberto Kassab

Guilherme Afif

Henrique Meirelles

Omar Aziz

Raimundo Colombo

Otto Alencar

Cláudio Lembo

Ricardo Patah

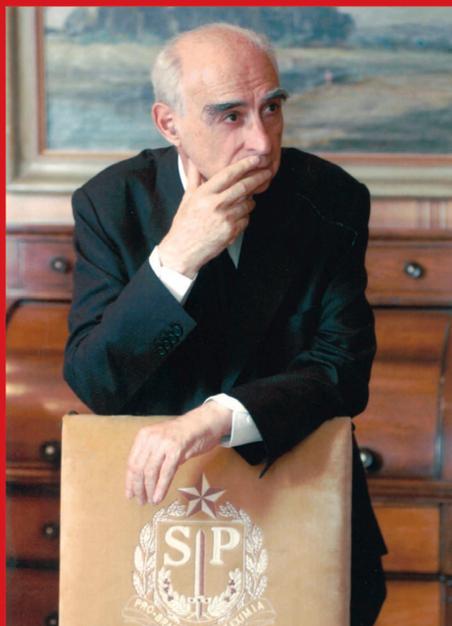
Vilmar Rocha

Guilherme Campos

Robinson Faria

**espaço  
democrático**

Fundação para Estudos e Formação Política do PSD



### **Cláudio Lembo**

Professor Titular de Direito Constitucional da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Governador do Estado de São Paulo (2006). Ocupou cargos na Administração Federal, Estadual e Municipal de São Paulo. Autor de várias obras publicadas. Membro do Conselho Curador e Membro do Conselho Superior de Orientação da Fundação Espaço Democrático.

