

ISSN 1414-7866 (versão impressa)  
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

**Paraná Eleitoral**  
revista brasileira de direito  
eleitoral e ciência política

Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política.  
Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Núcleo de Pesquisa em Sociologia  
Política Brasileira; Núcleo de Investigações Constitucionais – UFPR –  
v. 7, n. 1 (2018) –. Curitiba: TRE, 2016 -

Quadrimestral  
ISSN 1414-7866 (versão impressa)  
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Título Anterior: Paraná Eleitoral N.1 (1986) N.74 (2010)

1. Direito Eleitoral 2. Ciência Política  
I. Paraná. Tribunal Regional Eleitoral II. Núcleo de Pesquisa  
Sociologia Política Brasileira – UFPR

CDD 341.2805

# Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito  
eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 (versão impressa)  
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 (versão impressa)

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Publicação quadrimestral (abril; agosto; dezembro)

A missão do periódico é estabelecer um contato efetivo entre a área de Ciência Política e de Direito, publicando a contribuição de cientistas políticos e juristas no campo eleitoral. Reformas institucionais e constitucionais, teoria e organização dos partidos políticos, demografia eleitoral, campanhas políticas, sistemas de votação, discussões jurídicas referentes à legislação eleitoral, direito político comparado, eleições legislativas e sociografia de elites políticas são alguns dos temas que Paraná Eleitoral trata, além de outros assuntos afins vinculados à temática e próprios tanto do direito eleitoral como da ciência política.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ – ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DO PARANÁ –  
ASSISTÊNCIA DE PUBLICAÇÕES E PROJETOS DE APERFEIÇOAMENTO  
NÚCLEO DE PESQUISA EM SOCIOLOGIA POLÍTICA BRASILEIRA – UFPR  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – UFPR

**Presidente e Diretor da EJE/PR:**

Des. Luiz Taro Oyama

**Vice-Presidente e Corregedor:**

Des. Gilberto Ferreira

**Diretor Executivo da EJE/PR:**

Juiz Antonio Franco Ferreira da Costa Neto

**Coordenadora Executiva da EJE/PR:**

Juliana Paula Zigorvski

**Direção Geral:**

Sérgio Luiz Maranhão Ritzmann

**Editores:**

*Editor chefe:* Rogério Carlos Born – Direito e Ciência Política (EJE/PR, UNIDOMBOSCO e UNINTER)

*Editor honorário:* Fernando José dos Santos – Direito (TRE/PR)

*Editor associado:* Adriano Codato – Ciência Política (UFPR)

**Editores executivos:**

*Ciência Política*

Amanda Machado (UFPR)

Tiago Alexandre Leme Barbosa (UFRGS)

*Direito Eleitoral*

Luiz Eduardo Peccinin (Universidade Positivo)

Anderson Alarcon (UEM-PR)

Frederico Rafael Martins Almeida (TRE/PR)

**Conselho Editorial:**

*Ciência Política*

Adriano Codato (UFPR)

Andréa Benetti Carvalho de Oliveira (UNINTER)

André Borges (UnB)

André Marengo (UFRGS)

Denise Paiva (UFG)

Doacir Gonçalves de Quadros (UNINTER)

Emerson Urizzi Cervi (UFPR)

Fabiano Santos (IESP)

Fernanda Cristina Covolan (UNASD)

Fernando Bizarro Neto (UNICAMP)

Karolina Mattos Roeder (UFPR)

Luciana Veiga (UNIRIO)

Lúcio Rennó (UnB)

Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCar)

Oswaldo Amaral (Unicamp)

Paolo Ricci (USP)

Paulo Peres (UFRGS)

Rachel Meneguello (Unicamp)

Rodrigo Bordignon (UFSC)

Sérgio Braga (UFPR)

*Direito Eleitoral*

Alejandro Pérez Hualde (Universidad Nacional de Cuyo)

Augusto Hernández Becerra (Universidad de Externado)

Clèmerson Merlin Clève (UFPR)

Denian Couto Coelho (UNIOPET)

Eneida Desiree Salgado (UFPR)

Filomeno Moraes (UNIFOR)

Ivo Dantas (UFPE)

Jorge Fernández Ruiz (Universidad Nacional Autónoma de México)

Luis Antonio Corona Nakamura (Universidad de Guadalajara)

Miguel Perez-Moneo (Universitat de Barcelona)

Orides Mezzaroba (UFSC)

Rafael Oyarte Martínez (Pontificia Universidad Católica de Ecuador)

Rodolfo Viana Pereira (UFMG)

Vânia Siciliano Aieta (UERJ)

Zaqueu Luiz Bobato (UNICENTRO)

**Capa:** Judith Lauand a partir da obra de Ivan Serpa.

**Projeto gráfico:** Adriano Codato

**Diagramação:** Julia Ahmed e Patricia Okamoto | Tikinet

**Revisão:** Caique Zen e Gabriel George Martins | Tikinet

**Tiragem desta edição:** 1000 exemplares

Os conceitos, informações e interpretações contidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores. Os artigos submetidos à Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política serão recebidos a título gratuito. As contribuições devem ser inéditas.

Enviar colaboração para:

[paranaeleitoral@tre-pr.gov.br](mailto:paranaeleitoral@tre-pr.gov.br)

Consulte nossas **normas para publicação** no fim do volume.

PARANÁ ELEITORAL: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

Escola Judiciária Eleitoral do Paraná – Assistência de Publicações e Projetos de Aperfeiçoamento Jurídico

Rua João Parolin, 224, Prado Velho, Biblioteca (Mezanino) Telefone: (41) 3330-8540

CEP 80220-902 - Curitiba – PR – BRASIL

## Sumário

Cinquenta anos de produção legislativa paranaense: uma história de domínio, sucesso, honrarias e inutilidades públicas	9-32	<i>Fernando Schumak Melo e Fabricio Ricardo de Limas Tomio</i>
O processo de decisão de voto: uma revisão bibliográfica dos modelos teóricos da decisão de voto dos eleitores	33-50	<i>Ariosto Sparemberger e Cristian Sparemberger</i>
Direitos humanos e cidadania: requisitos para seu exercício no direito brasileiro	51-80	<i>Cristiano Franke Cheong</i>
Siglas em xeque: o fenômeno contemporâneo de troca de nomenclaturas dos partidos brasileiros	81-102	<i>Bruno Conceição, Rodolfo Marques, Melina Morschbacher</i>
As restrições dos direitos políticos dos condenados por sentença penal	103-126	<i>Rogério Carlos Born</i>
Atualidades sobre a Lei Complementar nº 135/2010 – Lei da Ficha Limpa	127-148	<i>Alessandra Cristiane Toledo Zulai e Rodrigo Fabricio Gomes</i>
Normas editoriais	149-153	



## Editorial

A *Paraná Eleitoral*, revista brasileira de direito eleitoral e ciência política, está chegando a quinta publicação pela Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, contemplando com artigos de elevada qualidade nas áreas de ciência política e direito eleitoral.

Nesta edição, na área da ciência política, Fernando Schumak Melo e Fabricio Ricardo de Limas Tomio fazem uma eficiente análise da produção legislativa paranaense, entre 1963 e 2015, fazendo uma “comparação entre os projetos de leis produzidos sob diferentes regimes políticos e períodos constitucionais e se descreverá as nuances destes projetos”.

Bruno da Silva Conceição, Rodolfo Silva Marques e Melina Morschbacher, analisam as “Siglas em xeque: o fenômeno contemporâneo de troca de nomenclaturas dos partidos brasileiros” analisam o fenômeno contemporâneo da troca de nomenclaturas dos partidos políticos brasileiros, alguns deles com vários anos de atuação e quais seriam os ganhos e as desvantagens dos partidos, após vários ciclos eleitorais, se apresentarem ao eleitor sobre outra nomenclatura.

Ariosto Sparemberger e Cristian Sparemberger “O processo de decisão de voto numa revisão bibliográfica dos modelos teóricos da decisão de voto dos eleitores”, questionando substancialmente como os eleitores decidem o seu voto.

Na área de direito eleitoral, o editor desta revista traz uma análise acerca das restrições dos direitos políticos dos condenados por sentença penal, cuidando dos conceitos atuais do direito eleitoral e de perspectivas em discussão em fóruns legislativos e sociais.

Cristiano Franke Cheong enfoca a cidadania como categoria dos direitos humanos fundamentais que garante a todo o indivíduo a participação das decisões políticas de sua nação por meio do voto, bem como de sua candidatura e exercício de cargos eletivos na representação dos interesses do povo.

Por fim, Alessandra Cristiane Toledo Zulai e Rodrigo Fabricio Gomes enumeram as principais mudanças trazidas ao regime das inelegibilidades no direito eleitoral brasileiro pela Lei Complementar nº 135/2010, chamada de Lei da Ficha Limpa, trazendo um breve histórico da sua origem e informações básicas a respeito das inelegibilidades.

A revista, como ressaltamos nas edições anteriores, em razão do constante aperfeiçoamento e de alguns entraves burocráticos externos, passou por um período de dificuldades, o que postergou o fechamento desta edição somente para data.

No entanto, como o direito eleitoral e a ciência política são extremamente dinâmicos, embora esta edição se refira ao primeiro quadrimestre de 2018, os artigos são de extrema atualidade, uma vez que foram escritos e aprovados pelo Conselho Editorial no segundo semestre de 2018.

Assim, o leitor poderá constatar que algumas matérias farão referências à doutrina e jurisprudência que foram produzidas no terceiro quadrimestre de 2017 e em 2018.

*Curitiba, janeiro de 2019*

**Prof.Me.Rogério Carlos Born**  
**Editor-chefe**



# Cinquenta anos de produção legislativa paranaense: uma história de domínio, sucesso, honrarias e inutilidades públicas

**Fernando Schumak Melo e Fabricio Ricardo de Limas Tomio**

## Resumo

Através dos dados organizado pelo Grupo de Pesquisa “Instituições Políticas e Processo Legislativo”, coordenado pelo Prof. Fabricio Tomio, que contém mais de 22.000 projetos de Leis estaduais exarados pela ALEP, entre os anos de 1963 e 2015, oriundos de legislaturas de mais de um período constitucional, este trabalho tentará analisar e descrever se houve mudanças e quais foram as mudanças provocadas pelas Constituições Federais na supracitada produção legislativa. Em outras palavras, far-se-á uma comparação entre os projetos de Leis produzidos sob diferentes regimes políticos e períodos constitucionais e descrever-se-á as nuances destes projetos. À luz da literatura sobre processo decisório, com destaque para o neoinstitucionalismo, serão categorizados os projetos, seus entes proponentes, mostrando em gráficos e tabelas o sucesso e a dominância, a preponderância de um tema

## Sobre os autores

Fernando Schumak Melo é graduado em direito pelo Centro Universitário Curitiba em 2006, pós-graduado em Processo Civil pela PUC/PR em 2008, Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná, atuando como advogado desde 2007, atualmente é sócio do escritório de advocacia Schumak & Luz que atua nos mais diversos ramos do Direito. Professor de Processo Civil, Direito e Políticas Públicas, Orientador do Núcleo de Prática Jurídica da FAE Centro Universitário, membro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) e da Associação Brasileira de Lawtech e Legaltechs (AB2L). E-mail: fernandoschumak@hotmail.com

Fabricio Ricardo De Limas Tomio é mestre em Sociologia Política pela UFSC (1995) e doutor em Ciência Política pela UNICAMP (2002), Professor Associado de Ciência Política no Departamento de Direito Público/UFPR, atuando nas Pós-Graduações de Direito (UFPR) e Ciência Política (UFPR). É pesquisador na área de Ciência Política, coordenador do Grupo de Pesquisa Instituições Políticas e Processo Legislativo (CNPq/UFPR) e do Núcleo de Pesquisa Direito e Política (DIRPOL/PPGD/UFPR), abordando principalmente os seguintes temas: federalismo, instituições políticas, relações Executivo-Legislativo, processo decisório, estudo comparativo dos legislativos estaduais e Direito/Política/Judiciário (estudos empíricos e comparados). E-mail: fab-tomio@hotmail.com

sobre outros e quantificando o intento legislativo numa perspectiva longitudinal. Dentre os achados mais importantes obtidos ao final da pesquisa destacamos desde logo a taxa de sucesso do poder Executivo, quase nunca inferior a 80%. A relativa dificuldade do Legislativo em aprovar seus projetos, em comparação ao Executivo, apresentando taxa média de 45% de sucesso do que seus membros propõem. E o respeito às regras institucionais e às regras constitucionais dos Poderes do Estado do Paraná, que, independentemente do regime jurídico-político, e da época, nos últimos 53 anos, legislaram de acordo com suas obrigações e competências.

**Palavras-chave:** períodos constitucionais; ALEP; neoinstitucionalismo; sucesso e dominância.

### **Abstract**

Through the data organized by the Research Group “Political Institutions and Legislative Process”, coordinated by Prof. Fabricio Tomio, which contains more than 22,000 state legislative bills drawn up by ALEP between 1963 and 2015, from legislatures of more than one constitutional period, this paper will attempt to analyze and describe if there have been changes and what were the changes provoked by the Federal Constitutions in the aforementioned legislative production. In other words, a comparison will be made between the draft laws produced under different political regimes and constitutional periods, and the nuances of these projects will be described. In the light of the literature on decision making, with emphasis on the neoinstitutionalism, the projects will be categorized, their proponents, showing in charts and tables the success and dominance, the preponderance of a theme over others and quantifying the legislative intent in a longitudinal perspective. Among the most important findings obtained at the end of the research we highlight the success rate of executive power, almost never lower than 80%. The relative difficulty of the Legislature in approving its projects, compared to the executive, presenting an average rate of 45% of success that its members propose. And respect for the institutional rules and constitutional rules of the Powers of the State of Paraná, which, irrespective of the legal-political regime, and of the time, during the last 53 years, legislated according to their obligations and competences.

**Keywords:** constitutional periods; ALEP; neo-institutionalism; success and dominance.

Artigo recebido em 10 de agosto de 2018; aceito para publicação em 16 de setembro de 2018.

## Introdução

A democracia<sup>1</sup> tenta<sup>2</sup> operar através da burocracia<sup>3</sup>, que seria o limite e a forma de atuação dos legisladores. Exigências de quóruns, obrigação de discussões, prazos de vigência etc. Além dos limites burocratizados, legais, regimentais, existem os limites políticos, que são os que de fato interessam ao presente trabalho. Sabe-se que um político eleito, seja vereador, senador ou deputado, tem extrema dificuldade em cumprir suas promessas por mais que tenha real interesse em cumpri-las. Não apenas pelo abismo que separam as falas de campanha da possibilidade real de execução dentro das casas legislativas. Mas principalmente porque existem as figuras que têm realmente o poder de veto e de proposição, tais como, líderes de partido, presidentes de comissões importantes e a mesa diretiva da casa. É praticamente impossível, por exemplo, para um político de primeiro mandato ser mais do que um espectador dentro do teatro do Legislativo. Quando muito, um contrarregra ou um coadjuvante.

O processo decisório legislativo sofre ainda pressão externa, chegando mais próximo da concepção dahlziana de poliarquia<sup>4</sup>, já que a sociedade, plural e complexa, permite a ação de lobistas e grupos sociais, que, unidos e coordenados, fustigam os entes políticos pela aprovação dessa ou daquela lei, regulamento, portaria, ou, enfim, qual seja a norma que desejam e necessitam. Isso seria democratização para Dahl, uma maior competição e maior

1. A democracia para fins do presente trabalho é a democracia real, representativa. Não se trabalha com o ideal de democracia. Democracia baseada na visão de Schumpeter, para quem, entre outras concepções, o cidadão comum não tinha capacidade ou interesse político senão para escolher os líderes tomadores de decisões (Schumpeter, 1988).
2. Diz-se tenta porque não são poucos os trabalhos que diagnosticam os limites políticos, ou a submissão da burocracia à influência política (Olivieri, 2011).
3. Burocracia no sentido weberiano, ou seja, organização ou estrutura organizativa caracterizada por regras e procedimentos explícitos e regularizados, divisão de responsabilidades e especialização do trabalho, hierarquia e relações impessoais (Weber, 1999, 199-200).
4. Limite real ao ideal democrático proposto por Robert Dahl em *Poliarquia: participação e oposição*, que neste mesmo livro conceitua democracia como: “a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (Dahl, 1997, 25).

inclusão, possibilitando que “políticos busquem o apoio dos grupos que agora podem participar mais facilmente da política” (Dahl, 1997, 25). Pois, “quanto maiores as oportunidades de expressar, organizar e representar preferências políticas, maior a variedade de preferências e interesses passíveis de representação na política” (Dahl, 1997, 25). O que não se decide, ou nem chega a ser discutido é tão importante quanto as decisões para os teóricos da “não decisão”, com destaque para Peter Bachrach e Morton Baratz. Estes dirão que analisar o processo decisório somente é insatisfatório, notadamente porque para cada evento, existem milhares de “não eventos”. A questão colocada e respondida por estes teóricos é “pode-se prever um conceito sólido de poder, partindo do pressuposto de que o poder é plenamente incorporado e totalmente refletido nas decisões concretas ou nas atividades que se baseiam diretamente em suas realizações? Nós achamos que não” (Bachrach e Baratz, 1962, 25). Em outras palavras, o *statement* acima diz que existem coisas que sequer serão opções a serem decididas, porque o viés político transforma-as em tabus. Foucault e Bourdieu vão examinar os fatores históricos que moldam aquele grupo e aquela sociedade fazendo com que determinados assuntos sequer cheguem a entrar em pauta. Mancur Olson, da mesma forma, critica o pluralismo e demais teorias que são “baseadas na ideia de que grupos agirão quando necessário para levar adiante seus objetivos comuns” (Olson, 1965, 9).

Mas de uma maneira geral a corrente comportamentalista, ou a sociologia política norte-americana encabeçada por Dahl, demonstra um desinteresse pelo Estado como objeto de análise e, ao lado dessa dissolução do Estado como elemento nuclear e mais geral de uma teoria da política, podemos destacar uma concepção “pluralista” do exercício do poder nos diferentes tipos de sociedades, especialmente nas modernas democracias, em que o poder político seria exercido de maneira difusa e desconcentrada (Braga, 2011).

Todas essas decisões e não decisões, discussões e votações, promulgações e arquivamentos, respeitam uma teia de procedimentos fiscalizadores, processos jurídicos e padrões burocráticos determinados em grande parte pelo texto Constitucional. Verbo que dá o viés da República, o norte da nação. Assim, não seria estranho tratar diferentes períodos constitucionais como variáveis explicativas que provocam mudanças na produção legislativa, nossa variável

dependente. Tais mudanças serão buscadas e auferidas qualitativa e quantitativamente ao longo dos cinquenta anos e treze legislaturas estudadas.

### **Relações Executivo/Legislativo estadual: problema de investigação e revisão da literatura**

A teoria que norteia esse trabalho de análise das relações entre o Executivo e o Legislativo possui claramente viés neoinstitucionalista, que identifica as instituições (compreendidas como elementos autônomos) enquanto variáveis independentes com capacidade explicativa sobre os resultados políticos concretos e determinação sobre alguns traços do comportamento sócio-político dos indivíduos e dos grupos.

“O surgimento do novo institucionalismo na Ciência Política reflete um renovado interesse pelo próprio modo como arranjos relativamente estáveis e rotineiros estruturam o comportamento político” (Pierson, 1996, 152). “Os institucionalistas rejeitam a proposição de que um conjunto de características comportamentais e sociopsicológicas seja suficiente para explicar a ação individual e a ação coletiva. A ação é forjada e circunscrita pelas instituições” (Norgaard, 1996, 33).

A teoria exposta acima tem base institucional e até mesmo jurídica, não tendo como explicação central o âmbito político de formação de alianças, maiorias e controle das agendas, como as teorias que defendem a chamada hipertrofia estadual, também chamada de “ultrapresidencialismo estadual” (Abrucio, 1998). À época em que foi escrito, *Os barões da Federação* apregoava que sequer existia em nível estadual um sistema de freios e contrapesos característico dos estados democráticos de direito e poderio tripartido, por quatro razões bem delineadas, quais sejam: a) a ausência de opinião pública consciente e debatedora das questões estaduais, muito mais afeta aos eventos federais; b) os governadores têm um grande poder sobre as bases municipais dos deputados estaduais. Isto porque grande parte dos municípios depende financeiramente de outras esferas de governo, pois não podem se autossustentar. Na batalha entre quem consegue obter maior “eficácia política” na distribuição dos recursos, os estados vencem o Governo Federal; c) os governadores possuem grande margem de manobra para

definir a distribuição dos cargos dentro da administração pública, numa situação mais confortável do que a enfrentada pelo Governo Federal; e d) a “neutralização” das funções dos órgãos de fiscalização e controle do Poder Executivo estadual. Em outras palavras, os governadores “neutralizam” as instituições incumbidas de fiscalizá-los, que são o Tribunal de Contas do Estado e o Ministério Público, tornando-as pouco independentes em relação ao Executivo.

Assim, sob a perspectiva das duas fontes literárias que temos a iluminar o presente trabalho até o momento, as condições tanto jurídico-institucionais, quanto políticas tenderiam a causar um aumento na musculatura do Executivo estadual em detrimento do frágil Legislativo. O livro de Abrucio ainda finaliza afirmando que o presidencialismo agoniza, pelas pressões que sofre dos barões estaduais, e que, se não for tangida esta situação estadual onde ocorre a socialização política, futuros políticos federais continuarão a replicar a postura de antagonismo às discussões democráticas e republicanas. Sobre as relações estaduais, temos então que elas não são interessantes de estudar apenas por conta de seus reflexos regionais, mas também porque as alianças regionais definem muitas das táticas e dos comportamentos político-partidários na esfera federal (Abranches, 1988, 22)<sup>5</sup>.

Na esfera estadual, os governadores do Distrito Federal e Territórios eram pelo presidente da República diretamente nomeados<sup>6</sup>, e os demais, eleitos<sup>7</sup> por um colégio eleitoral, *mas os deputados continuaram a ser eleitos pelo voto direto*, e é isso que nos permite

---

5. A lógica da formação de coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem. É isso que explica a recorrência das grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional (Abranches, 1988, 22).

6. Os governadores eram “eleitos” por um colégio eleitoral, a assembleia legislativa. O presidente nomeava os governadores do DF e territórios. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de OUTUBRO de 1969. Art. 17. § 2º O Governador do Distrito Federal e os Governadores dos Territórios serão nomeados pelo Presidente da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)

7. No Paraná ditatorial, a doutrina reinante era o *Neysmo*. À exceção de Haroldo Leon Peres, em 1970, todos os governadores depois de Ney Braga – incluindo Paulo Pimentel, o último eleito pelo voto antes do golpe militar – foram por ele indicados e pela ditadura referendados e eleitos indiretamente pelo Colégio Eleitoral representado pela ALEP. Em 1978, ele escolheu a si próprio, sendo referendado pela Assembleia Legislativa e abençoado pelos militares (de cujo

trazer à baila o estudo dos dados desse trabalho sob a perspectiva da conexão eleitoral, *ou, em outras palavras, balancear a teoria institucional com a comportamental* (França, 2006). Obviamente que, se os mandatos dos deputados estaduais fossem garantidos de maneira oficial, não haveria sentido numa análise de suas atuações que visasse a reeleições. Entretanto, a existência de eleições para esses cargos permite-nos fazê-lo. Tal perspectiva de estudo sob o viés da conexão eleitoral, por óbvio, ganha mais corpo a partir do fim do bipartidarismo em 1978 e da promulgação da Constituição de 1988.

Traz-se esse estudo à baila também, pois, conforme veremos mais à frente, o perfil de produção legislativa estadual durante e após o período do regime militar não é demasiado diferente quanto às taxas de sucesso e dominância, ou, ao menos, é bem semelhante com o perfil pós-Constituinte de 1988. Porém, a temática predominante dos projetos legislativos oscila, o que nos permitiria replicar o estudo acima comentado nessa escala longitudinal sem encontrar os mesmos resultados.

As peculiaridades do período ditatorial transformaram-se em peculiaridades democráticas criadoras de conceitos como “Presidencialismo de Coalização” (Abranches, 1988) e “Hipertrofia do Executivo estadual”<sup>8</sup> (Abrucio, 1994). Outra competente teoria explicativa da supremacia estadual executiva é a que aponta a existência de um “Pacto Homologatório”, que acontece entre atores políticos envolvendo concessão de benefícios públicos, na forma de empregos,

---

governo fora ministro). Ficou até o começo de 1982, já no PDS, quando entregou o cargo ao vice-governador, o advogado José Hosken de Novaes, e partiu para a eleição direta. Concorreu ao Senado, foi derrotado pelo jovem peemedebista Alvaro Dias e viu seu candidato ao governo – o ex-prefeito da capital Saul Raiz – ser sufocado nas urnas por seu ex-chefe de Gabinete José Richa. Cf. Jorge Eduardo França Mosquera, *A votação da ARENA no Paraná: uma análise histórica (1966-1978)*. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-parana-eleitoral-acervos-livro-partidos-politicos-e-eleicoes-a-votacao-da-arena-do-parana>.

8. Quando no âmbito da política estadual o governador é o mais forte, a figura principal. Acarretando assim na fragilidade das Assembleias Legislativas estaduais que seriam dominadas pelo governador. Com base nesse postulado, Abrucio formulou o conceito de “ultrapresidencialismo estadual”, ou seja, há uma dominância do Executivo sobre o Legislativo no processo decisório estadual, acentuando um desequilíbrio entre ambos no sistema político brasileiro (Miranda, 2013).

benefícios fiscais, em troca de apoio político, sobretudo, na forma de voto (Carvalho, 1997, 4).

Tais teorias foram posteriormente criticadas por estudos empíricos que demonstraram não ser o Brasil um país peculiar nem tampouco excepcional, mas bem ao contrário, uma democracia que se assemelha e muito ao *modus operandi* da maioria das democracias contemporâneas (Limongi, 2006), e que revelam uma situação de maior equilíbrio entre os poderes institucionais brasileiros em todos os níveis (Figueiredo e Limongi, 1999), inclusive o estadual (Santos, 2001; Tomio *et al.*, 2011; Tomio, 2012; Ricci e Tomio, 2012a).

Fernando Limongi, mais especificamente, nos ajuda a entender as variáveis dependentes do presente trabalho, quais sejam, a taxa de sucesso e a taxa de dominância, que nada mais são, respectivamente, “do que a proporção do que é aprovado sobre o total enviado por determinado poder; e o produto da simples divisão das leis cuja proposição se deve àquele poder pelo total de leis aprovadas no período” (Figueiredo e Limongi, 2006).

Apontando que a democracia brasileira não difere empiricamente inclusive de democracias parlamentaristas, estudos comparativos sobre países tendem a confirmar o que, em 1979, Loewenberg e Petterson, chamaram da regra dos 90%. Isto é: tanto a taxa de sucesso como a de dominância tendem a se concentrar em torno dos 90% (Figueiredo e Limongi, 2006). Esta regra dos 90-90, como ficou conhecida, será testada no presente caso, conforme veremos mais à frente durante a análise dos dados.

Os estudos nacionais já consolidados apontam que o Congresso Nacional não se distancia muito dos demais parlamentos do mundo, onde prevalece a regra dos 90% (Limongi, 2006). Em outras palavras, o governo é responsável por, aproximadamente, 90% das propostas aprovadas e, ao mesmo tempo, a taxa de sucesso das suas propostas alcança este nível (Loewenberg e Patterson apud. Limongi, 2006, 22). A questão agora é saber se isso se repete no âmbito subnacional. Os achados do texto organizado por Fabiano Santos (Santos, 2001) e as reflexões produzidas no trabalho seminal de Abrucio (1998a) já haviam mostrado a presença de diferenças substantivas entre as assembleias legislativas, assim como um desempenho diferente entre elas e o Congresso Nacional. O fato de se dispor agora de informações consolidadas sobre a produção legislativa de 12 assembleias legislativas – do Paraná, no presente caso – tornará certamente mais consistente um possível diagnóstico



em tal sentido e, em última instância, permitirá uma análise agregada e quantitativa do grau e da natureza da participação dos diferentes atores no processo decisório no âmbito subnacional (Ricci e Tomio, 2012a, 264).

Sobre a restrição dos Estados quanto ao que pode ser objeto de seu intento legislativo, na tabela abaixo Ricci e Tomio (2012a, 264) *deixam claro que não existe significativa competência exclusiva do governo estadual, que legisla em concorrência com a União, e esta, por sua vez, detém a esmagadora maioria das competências legislativas:*

**Tabela I** – Distribuição de Poderes Legislativos (entre União e Estados, Executivo e Legislativo) de acordo com a Constituição Federal de 1988

Poderes Legislativos (Estado e União)	Poderes Legislativos (Executivo e Legislativo)		
	Privativa Executivo	Concorrente	Privativa Legislativo
Privativo da União	-	Fundamentais: Nacionalidade; Organização dos poderes; Organização do Estado; Político; Eleitoral; Civil, Penal; Processual; Defesa; Segurança; Financeiro; Agrário; Comercial; Comunicações; Riquezas minerais/atômicas; Marítimo; Aeronáutico/ espacial; Trabalho; Trânsito; Transportes	-
Concorrente – norma geral (Federal) e específica (Estadual)	-	Social; Política urbana; Econômico; Ambiental; Patrimônio histórico	-
Concorrente – paralela (plenas e não excludentes) entre União e Estados	Orçamentário; Administrativo	Tributário; Organização (território)	-
Privativo dos Estados	-	-	-

Fonte: Ricci e Tomio, 2012a, 264.

É mais do que evidente que o escopo decisório do Legislativo estadual sofre de grande limitação na produção legislativa. Como se vê, o legislador estadual propõe, concorrentemente com a União, em assuntos tributários, econômicos, de políticas públicas (educação, saúde, desenvolvimento, meio ambiente etc.) e administração pública – geralmente, a partir de critérios claramente expressos na Constituição e nas Leis Complementares Federais.

No quesito planejamento também há restrição imposta pela Constituição de 1988 no que tange à produção Legislativa que buscou fortalecer a concepção de planejamento e orçamento interligados, tornando obrigatória a elaboração dos Planos Plurianuais (PPA) e criando as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que devem servir como elo entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (Miranda, 2013, 5).

“Além disso, a mesma constituição elevou os municípios ao status de entes federativos, reservando a esses o *home rule*<sup>9</sup> e a plena autonomia política. Portanto, toda esfera de “assuntos de interesse local” tornou-se objeto normativo de decisões legislativas dos governos municipais” (Ricci e Tomio, 2012a, 264). Para além do mais, deve-se constatar que a competência exclusiva do Executivo estadual é restrita a poucos temas. Na prática, como a União possui competência normativa exclusiva abrangente (29 temas, que vão do direito civil e penal à propaganda comercial e ao serviço postal), resta aos estados o papel de produzir norma jurídica muito limitada (Ricci e Tomio, 2012a, 201).

Estudos de França (2006) e Almeida, assim como de Miranda (2013), mostram que as taxas de aprovação do Executivo paranaense sempre foram altas, independente do “tipo de governo”, ao longo do período estudado (1995-2013). Assim, na ALEP como na Câmara dos Deputados e demais legislativos estaduais, a taxa de aprovação dos projetos de leis originários do Executivo é bem superior à dos projetos do Legislativo. O trabalho monográfico de Tatiane Almeida comparando o fim do governo Jaime Lerner (1999-2002) e o primeiro governo Roberto Requião (2003-2006) é ilustrativo. De acordo com a pesquisadora, os diferentes governos não alteraram o quadro de relação entre produção de leis e

---

9. Expressão inglesa que significa autogoverno ou governo autônomo.

aprovação das mesmas, ficando, no governo Roberto Requião, muito próximo em relação aos dados do governo anterior – seu adversário político: o governo Jaime Lerner.

O estudo realizado por Fabiano Santos da mesma forma destaca a preponderância de sucesso do Executivo no que tange à aprovação de 'Projetos de Lei (PL). Para a 13ª Legislatura: em Minas Gerais, segundo Anastasia, 86% dos PLs do Executivo foram aprovados pelo parlamento; no Espírito Santo, segundo Domingues, 87%; no Rio Grande do Sul, para Grohmann, 92%; São Paulo, por sua vez, o estado que serviu de base para a cunhagem do conceito de “ultrapresidencialismo estadual”, teve uma taxa bastante inferior, 74% (apud Santos, 2001, 65, 96, 149, 236). Já na ALESC as taxas foram bastante elevadas, superando os 90% nas quatro legislaturas examinadas por Fabrício Tomio. Para projetos propostos pelo Legislativo as taxas de aprovação são: 66%, na ALEMG; 47%, na ALES; 54% na ALERS; 25%, na ALESP; e 67% na ALESC (Ricci e Tomio, 2012a, 26).

Essas altas taxa de aprovação do Executivo corroboram a posição de certos autores (Tomio, 2012), segundo as quais existem condicionantes institucionais de “longo prazo” que determinam as altas taxas de sucesso na implementação da agenda do Executivo, e mesmo o seu próprio conteúdo. Mais que isso, a fragmentação partidária crescente, o elevado grau de contestabilidade e a eventual indisciplina de coalizões majoritárias não parecem ser um forte empecilho para a aprovação de projetos governistas no parlamento estadual. Na maior parte dos casos, não há uma crise de governabilidade nos estados e o Executivo consegue obter um alto grau de aprovação de suas proposições legislativas. Sobretudo aquelas relacionadas à administração pública (Ricci e Tomio, 2012a; Ricci e Tomio, 2012b; Tomio, 2012; Miranda, 2013).

Agora, será que a máxima institucionalista “as regras/instituições contam”, mantém-se inexorável ao longo de um estudo sobre dados referentes a um largo recorte temporal? Ao tipificar ou qualificar a produção legislativa, descobrimos o que foi feito no tempo estudado; ao categorizar o poder originário do projeto, descobrimos quem fez o quê no período estudado, e, ao relacionarmos os achados deste cruzamento de dados obtemos as variáveis dependentes principais que são as taxas de dominância e sucesso na aprovação de PLs, o que nos possibilitará lançar sobre elas hipóteses

explicativas, a fim de corroborar ou refutar as teorias acima expostas, através de uma análise longitudinal, ou seja, de cinquenta anos de produção legislativa da ALEP.

### **Processo decisório e produção legislativa no estado do Paraná (1963-2014): descrição e análise dos dados empíricos**

Foram analisadas 22.902<sup>10</sup> proposições legislativas divididas entre PL, Projeto de Lei Complementar (PLC) e Projeto de Emendas à Constituição (PEC). Importante ressaltar que a base de dados possui limitações, a primeira é que não existem dados sobre emendas parlamentares, ou seja, não se analisa todo o trâmite de determinado projeto, apenas a origem, seu resultado, legislatura, tipo (PL, PLC e PEC) e conteúdo normativo básico (descrito pela ementa). Segundo, pelo fato de a base de dados ainda estar em construção, alguns projetos aparecem como *Data Missing* (DM), o que significa ausência de informações sobre o destino daquele Projeto de Lei ou Emenda à Constituição Estadual. Tais limites, contudo, não nos impedem estatisticamente de obter achados e conclusões, visto que a quantidade de dados disponíveis é mais do que suficiente para tal.

**Tabela 2** – Taxa de sucesso das proposições legislativas (por origem e tipo) – 1966/2014

Origem/Resultado da Proposição Legislativa	Tipo de Proposição Legislativa						Total	
	PEC		PL		PLC		n	%
	N	%	N	%	n	%		
<b>Executivo</b>	<b>21</b>		<b>3.011</b>		<b>82</b>		<b>3.114</b>	
LEI	7	33%	2.605	87%	71	87%	2.683	86%
NÃO LEI	14	67%	142	5%	6	7%	162	5%
DM			264	9%	5	6%	269	9%

[continua na próxima página]

10. Trata-se de um “n” amplo, destacando que não serão objeto do presente estudo as ementas parlamentares aos projetos encaminhados pelos demais entes, pelo simples fato de não termos à disposição tais dados. Porém, ressalta-se a relevância das ementas para um eventual preenchimento futuro destes dados, pois o estudo delas nos permitiriam analisar a capacidade do proponente daquela norma em aprová-la integralmente, bem como a capacidade dos analistas da proposição em alterá-la.

Origem/Resultado da Proposição Legislativa	Tipo de Proposição Legislativa						Total		
	PEC		PL		PLC				
	N	%	N	%	n	%	n	%	
<b>Externa (TJ, MP, TCE)</b>			<b>528</b>		<b>26</b>		<b>554</b>		
LEI			418	79%	16	62%	434	78%	
NÃO LEI			42	8%	5	19%	47	8%	
DM			68	13%	5	19%	73	13%	
<b>Legislativo</b>	<b>134</b>		<b>18.951</b>		<b>190</b>		<b>19.275</b>		
LEI	24	18%	9.051	48%	41	22%	9.116	47%	
NÃO LEI	110	82%	4.837	26%	77	41%	5.024	26%	
DM			5.063	27%	72	38%	5.135	27%	
<b>Total</b>	<b>155</b>		<b>22.490</b>		<b>298</b>		<b>22.943</b>		

Fonte: ALEP, base de dados organizada pelo autor.

(\*) Total do *Data Missing* (DM): 5.477 proposições legislativas (5.395 PL, 24% do total; 82 PLC, 28% do total). Há uma grande possibilidade do *data missing* expressar não conversão da proposição em lei.

(\*\*) LEI e NÃO LEI: Categorização conforme o resultado. Proposta promulgada ou sancionada aparece na tabela como LEI. Proposta arquivada, vetada, ou rejeitada: NÃO LEI.

**Tabela 3** – Taxa de dominância das proposições aprovadas (por origem e tipo) – 1966/2014

Origem da Proposição Legislativa	Tipo de Proposição Legislativa						Total	
	PEC		PL		PLC			
	n	%	N	%	N	%	n	%
Executivo	7	23%	2.605	22%	71	55%	2.683	22%
Externa			418	3%	16	13%	434	4%
Legislativo	24	77%	9.051	75%	41	32%	9.116	75%
<b>Total</b>	<b>31</b>		<b>12.074</b>		<b>128</b>		<b>12.233</b>	

Fonte: ALEP, Base de Dados organizada pelo autor.

Vejamos agora os temas predominantes por origem (ente ou poder). As categorias temáticas foram divididas em 4 (quatro) quando da obtenção dos dados analisados por este trabalho, quais sejam:

- a) Administração pública, finanças e orçamento:

- Ex. PL 32/1981 – estabelece critérios para o provimento dos cargos de assessor de imprensa e seus auxiliares nos órgãos da administração direta e indireta do governo do estado;
- b) Criação de Municípios:  
Ex. PL 69/1979 altera as divisas dos municípios de Maringá e Mandaguaçu, como específica;
- c) Políticas públicas:  
Ex. PL 248/1968 estabelece critérios ao poder executivo para contratar obras rodoviárias através de empreiteiras, e dá outras providências;
- d) Denominação de bens públicos, utilidade pública, concessão de títulos e honrarias:
- PL 161/2013 Institui o dia estadual de conscientização do x-frágil, a ser comemorado no dia 22 de outubro e a semana estadual de estudos e conscientização sobre a síndrome do x-frágil, que será realizada no período de 22 a 28 de outubro.
  - PL 244/1969 denomina “Ginásio Estadual Humberto de Alencar Castelo Branco” o atual ginásio estadual “Carmo Cascardo”, do município de Japira – DEN.
  - PL 258/2003 “concede o título de cidadão honorário do estado do Paraná ao senhor Luiz Inácio Lula da Silva.” HON;
- e) Quando não há informação, aparecerão nas tabelas – (vazio) ou NÃO-IDENTIFICADO.

**Tabela 4** – Conteúdo predominante (PL, por origem e resultado) – 1966/2014

Origem/ Conteúdo do PL	Resultado do PL						Total	
	LEI		NÃO LEI		DM		N	%
	n	%	N	%	n	%		
<b>Executivo</b>	<b>2.605</b>		<b>142</b>		<b>264</b>		<b>3.011</b>	
ADM_FIN_ORÇ	2.348	90%	92	65%	235	89%	2.675	89%
DEN_UTI_TIT	17	1%		0%	2	1%	19	1%
MUNICIPIO	2	0%		0%	1	0%	3	0%
POL_OUTRAS	105	4%	26	18%	17	6%	148	5%
DM	133	5%	24	17%	9	3%	166	6%
<b>Externa</b>	<b>418</b>		<b>42</b>		<b>68</b>		<b>528</b>	

[continua na próxima página]

Origem/ Conteúdo do PL	Resultado do PL						Total	
	LEI		NÃO LEI		DM		N	%
	n	%	N	%	n	%		
ADM_FIN_ORÇ	394	94%	35	83%	63	93%	492	93%
DEN_UTI_TIT	2	0%		0%		0%	2	0%
POL_OUTRAS	3	1%		0%	3	4%	6	1%
DM	19	5%	7	17%		0%	22	4%
<b>Legislativo</b>	<b>9.051</b>		<b>4.837</b>		<b>5.063</b>		<b>18.951</b>	
ADM_FIN_ORÇ	1.099	12%	1.815	38%	2.493	49%	5.407	29%
DEN_UTI_TIT	6.664	74%	889	18%	87	1%	8.624	46%
MUNICIPIO	217	2%	19	0%	224	4%	460	2%
POL_OUTRAS	833	9%	1.832	38%	1.254	25%	3.919	21%
DM	238	3%	282	6%	221	4%	741	4%
<b>Total Geral</b>	<b>12.074</b>		<b>5.021</b>		<b>5.395</b>		<b>22.490</b>	

Fonte: ALEP, base de dados organizada pelo autor.

Os dados mostram que o Poder Executivo legisla predominantemente de acordo com sua competência, com 89% de proposições acerca da administração e orçamento, 1% de proposições declaratórias de utilidade e honorárias, 0,10% de criação de municípios, e 5% de proposições sobre políticas públicas e afins.

O Legislativo legisla 29% de proposições acerca da administração e orçamento, 44% de proposições declaratória de utilidade e honorárias, 2,39 % de criação de municípios, e 20,22% de proposições sobre políticas públicas e afins.

As proposições externas referem-se a 93% de proposições acerca da administração e orçamento (não sobre o orçamento do Estado, mas sobre o orçamento do próprio proponente, ou seja, TJ, TC, MP), 0,36% de proposições declaratória de utilidade e honorárias, 0,0% de criação de municípios (não é de sua competência), e 1,08% de proposições sobre políticas públicas e afins. Analisados os dados de todos os poderes legitimados, vemos que todos eles, em nove de cada 10 proposições, lançam mão do Projeto de Lei para legislar. Somadas todas as proposições, 98,02% delas originaram-se de PL, 0,68% de PEC e 1,3% de PLC.

**Tabela 5** – Taxa de sucesso (PL, por origem e conteúdo) – 1966/2014

Origem/ Resultado do PL	Conteúdo do PL										Total	
	ADM_ FIN_ ORÇ		DEN_ UTI_ TIT		MUNI CIPIO		POL_ OUTRAS		DM			
	N	%	n	%	n	%	n	%	N	%	N	%
<b>Executivo</b>	<b>2.675</b>		<b>19</b>		<b>3</b>		<b>148</b>		<b>166</b>		<b>3.011</b>	
LEI	2.348	88%	17	89%	2	67%	105	71%	133	80%	2.605	87%
NÃO LEI	92	3%					26	18%	24	14%	142	5%
DM	235	9%	2	11%	1	33%	17	11%	9	5%	264	9%
<b>Externa</b>	<b>492</b>		<b>2</b>				<b>6</b>		<b>28</b>		<b>528</b>	
LEI	394	80%	2	100%			3	50%	19	68%	418	79%
NÃO LEI	35	7%							7	25%	42	8%
DM	63	13%					3	50%	2	7%	68	13%
<b>Legislativo</b>	<b>5.407</b>		<b>8.424</b>		<b>460</b>		<b>3.919</b>		<b>741</b>		<b>18.951</b>	
LEI	1.099	20%	6.664	79%	217	47%	833	21%	238	32%	9.051	48%
NÃO LEI	1.815	34%	889	11%	19	4%	1.832	47%	282	38%	4.837	26%
DM	2.493	46%	871	10%	224	49%	1.254	32%	221	30%	5.063	27%
<b>Total</b>	<b>8.574</b>		<b>8.445</b>		<b>463</b>		<b>4.073</b>		<b>935</b>		<b>22.490</b>	

Fonte: ALEP, base de dados organizada pelo autor.

**Tabela 6** – Taxa de dominância (PL, por origem e conteúdo) – 1966/2014

Origem/ Resultado do PL	Conteúdo do PL										Total	
	ADM_FIN_ ORÇ		DEN_UTI_ TIT		MUNI CIPIO		POL_ OUTRAS		DM			
	N	%	n	%	n	%	n	%	N	%	N	%
Executivo	2.348	61%	17	0%	2	1%	105	11%	133	34%	2.605	22%
Externa	394	10%	2	0%			3	0%	19	5%	418	3%
Legislativo	1.099	29%	6.664	100%	217	99%	833	89%	238	61%	9.051	75%
<b>Total</b>	<b>3.841</b>		<b>6.683</b>		<b>219</b>		<b>941</b>		<b>390</b>		<b>12.074</b>	

Fonte: ALEP, base de dados organizada pelo autor.

Os números mostram a supremacia do Poder Executivo no que tange ao sucesso de aprovação de proposições legislativas. A dominância do Legislativo, entretanto, é comprovada pelo número três vezes maior de projetos aprovados do que o total de aprovados pelo Executivo, somando-se todos os instrumentos legislativos possíveis.



**Tabela 7** – Taxa de Sucesso (%) e Quantidade (n) de Proposições Legislativas (PEC, PL e PLC; por origem e legislatura) – 1966/2014

Legislatura	Executivo		Externa		Legislativo	
	Taxa de Sucesso	N	Taxa de Sucesso	n	Taxa de Sucesso	n
1963-66(*)	88%	59			22%	683
1967-70	84%	168	50%	8	32%	1.508
1971-74	85%	144	100%	1	38%	857
1975-78	75%	97			56%	631
1979-82	95%	141	100%	1	73%	596
1983-86	91%	265	60%	5	60%	1.017
1987-90	84%	287	69%	51	53%	1.434
1991-94	90%	464	84%	120	54%	1.213
1995-98	94%	243	77%	43	54%	1.765
1999-02	81%	169	66%	29	53%	2.454
2003-06	91%	220	79%	42	50%	2.426
2007-10	81%	339	87%	85	44%	2.311
2011-14	81%	518	77%	169	36%	2.380
<b>Total</b>	<b>86%</b>	<b>3.114</b>	<b>78%</b>	<b>554</b>	<b>47%</b>	<b>19.275</b>

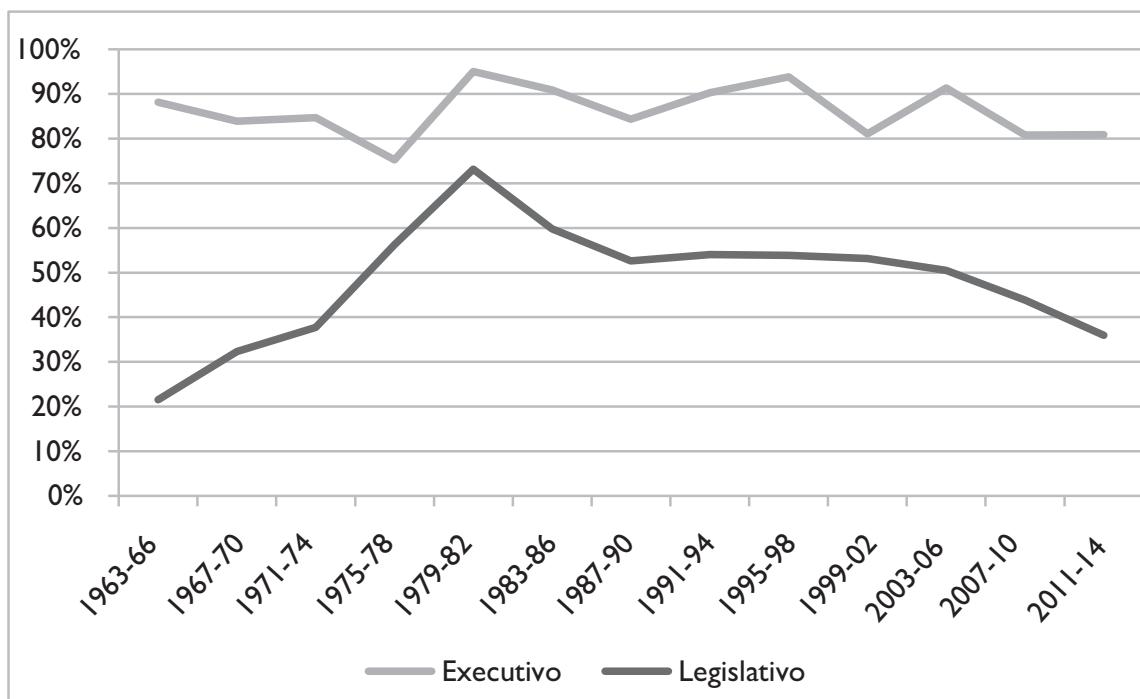
Fonte: ALEP, base de dados organizada pelo autor.

(\*) Dados disponíveis somente para o ano de 1966 na legislatura 1963-66.

Conforme se pode ver claramente no gráfico a seguir, a taxa de sucesso do Executivo se mantém estável durante todo o período estudado. Com picos de sucesso em aprovação de projetos semelhantes em toda a trajetória legislativa levada em conta.

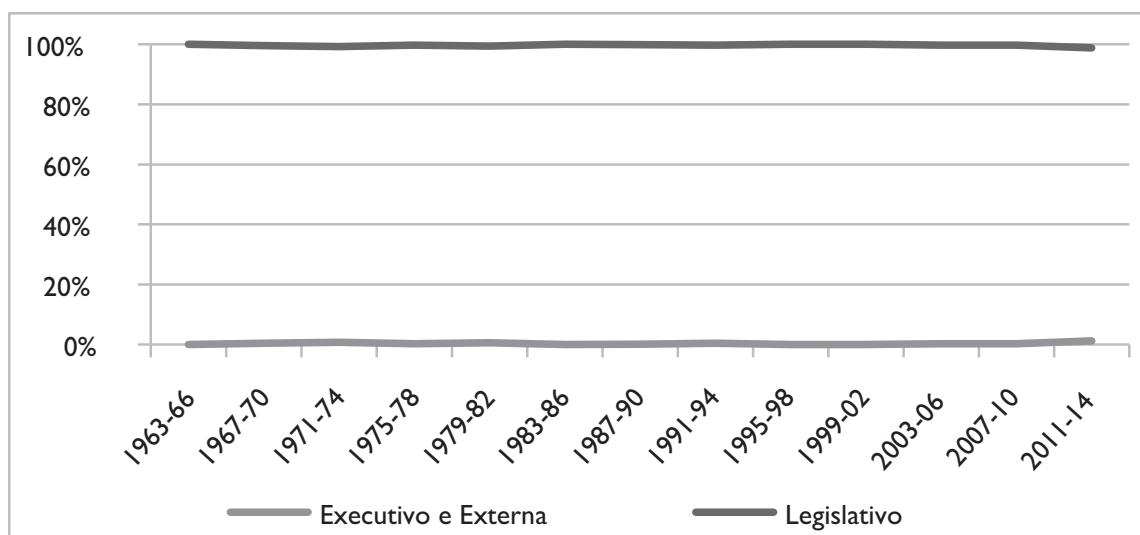
Quanto ao Legislativo, não se pode dizer o mesmo, já que demonstra uma linha bem menos homogênea que a do Executivo, saindo dos 20% de taxa de sucesso em 1966, chegando ao ápice de sua capacidade de aprovação legislativa em 1979 e 1982, e, posteriormente à CF/88 e à redemocratização, a linha assume um azimute decrescente contínuo. De qualquer modo, em nenhum momento histórico estudado a linha legislativa supera a do Executivo, que prevalece sobre o outro poder.

**Gráfico 1** – Taxa de sucesso das proposições legislativas (PEC, PL e PLC; por origem e legislatura) – 1967/2014



Fonte: ALEP, base de dados organizada pelo autor.

**Gráfico 2** – Taxa de dominância (%) (PL; por origem e legislatura) – 1966/2014



Fonte: ALEP, base de dados organizada pelo autor.

O gráfico acima merece destaque, pois ilustra como o Poder Executivo não tem o mínimo interesse em propor projetos declarando utilidades públicas, denominando ruas, prédios públicos ou concedendo honrarias a cidadãos e instituições. Ao contrário do

Poder Legislativo que domina de maneira incontestável e hegemônica a produção deste tipo de norma. O traço particular do Estado do Paraná e que salta aos olhos quando comparamos os gráficos deste estudo aos gráficos apresentados por Ricci e Tomio (2012c, 90-2) é o aumento da legislação tida como honorífica após a CF/88, exato momento em que naqueles estados estudados este tipo de produção legislativa experimenta uma estabilização ou queda.

### **Considerações finais**

Após a análise criteriosa dos dados temos que, diante de um quadro institucional que se inicia pelo princípio federalista nascido no Império, batizado pela República, mitigado levemente pelo Estado-Novo, mantido pela Ditadura Militar e recepcionado pela CF/88, criou-se uma condição de acomodação de forças que pouco se alterou, ao menos no Paraná, nos últimos cinquenta anos.

Tal estabilização, oriunda da institucionalização paulatina dos procedimentos, fortalecimento do federalismo centralizado, bem como por conta da restrição constitucional das competências legislativas, nos permite sugerir que no Paraná o Executivo legisla de acordo com sua competência, aprovando em média 80% das Leis que propõem.

O Legislativo, apresenta muito mais dificuldade de aprovação de seus projetos, em média 45%, taxa que diminui ainda mais quando é retirada do cálculo a legislação honorífica. Os períodos Constitucionais (ditadura/democracia) não influenciaram de maneira relevante o comportamento do parlamentar paranaense, à exceção de pequenos desvios pontuais nas curvas gráficas. Os poderes externos legislam apenas sobre seus próprios orçamentos e administração. Por fim, independentemente da figura do governador, nos últimos 53 anos, o Executivo não teve problemas de governabilidade.

### **Referências**

- ABRANCHES, S. (1988). O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, vol. 31, n. 1, p. 5-33.
- ABRUCIO, F. L. (1998a). *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec.

- \_\_\_\_\_. (1998b). O ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, R. (org.). *Processo de governo no estado e no município: análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp; Fapesp.
- ANASTASIA, F. (2001). Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, F. (org.). *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV.
- ANDRADE, R. (org.). (1988). *O Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp.
- ARISTÓTELES. (1997). *Política*. Tradução Mário da Gama Kury. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- ARRETCHE, M. (2010). *Rio de Janeiro*, vol. 53, n. 3, p. 587-620.
- BACHRACH, B. (1962). Two faces of power: Peter Bachrach, Morton S. Baratz. *The American Political Science Review*, vol. 56, n. 4, p. 947-952.
- BRAGA, S. (2011). Poder, formas de dominação e Estado no diálogo entre Nicos Poulantzas e a sociologia política norte-americana. *Revista Brasileira de Ciência Política*, vol. 5, p. 81-107.
- BRAGA, S.; FRANÇA, A. S. (2008). Produção legal e relação entre Executivo e Legislativo no Paraná (1999-2002). In: PERISSINOTTO, M.; CODATO, A.; BRAGA, S.; FUCKS, M. (orgs.). *Quem governa? Um estudo das elites políticas do Paraná*. Curitiba: EdUFPR. p. 200-225.
- BRASIL. (1967). *Constituição Brasileira de 1967*. Brasília, DF: Senado Federal.
- \_\_\_\_\_. (1969). *Constituição Brasileira de 1969*. Brasília, DF: Senado Federal.
- \_\_\_\_\_. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal.
- CARDOSO, F. H. (1972). *O modelo político brasileiro e outros ensaios*. São Paulo: Difel.
- \_\_\_\_\_. (1975). *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_. (1982). *Da caracterização dos regimes autoritários na América Latina*. In: COLLIER, D. (org.). *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CERVI, E.U. (2002). Comportamento eleitoral volátil e reeleição: as vitórias de Jaime Lerner no Paraná. *Revista de Sociologia Política*, vol. 19, p. 123-134.
- \_\_\_\_\_. (2009). Produção legislativa e conexão eleitoral na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 17, n. 32, p. 159-177.
- CINTRA, A.; GRINOVER, A. P.; DINAMARCO, C. R. (2005). *Teoria geral do processo*. São Paulo: Malheiros.
- CODATO, A. N. (2005). Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. *Revista de Sociologia Política*, n. 25, p. 83-106.

- CODATO, A. N.; COSTA, L. D. (2006). O que é o presidencialismo de coalizão? Folha de Londrina. Londrina, 27 dez. 2006, p. 2.
- CRENSON, M. A. (1971). *The un-politics of air pollution: a study of non-decision-making in the cities*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- DAHL, R. A. (1997). *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp.
- \_\_\_\_\_. (1970). Uma crítica do modelo de elite dirigente. In: PARSONS, T.; AMORIM, M. S. (orgs.). *Sociologia Política II*. Rio de Janeiro: Zahar.
- \_\_\_\_\_. (1989). *Who governs?* New Haven: Yale University Press.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. (1998). Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, vol. 44, p. 81-106.
- \_\_\_\_\_. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV.
- \_\_\_\_\_. (1994). O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-constituente. *Novos Estudos*, n. 38, p. 3-38.
- \_\_\_\_\_. (2006). Poder de Agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, G.; RENNÓ, L. (orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- \_\_\_\_\_. (2000). Presidential Power, Legislative Organization, and party behavior in Brazil. *Comparative Politics*, vol. 32, p. 151-170.
- \_\_\_\_\_. (2007). Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C.; SÁEZ, M. (orgs.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- \_\_\_\_\_. (2008). *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- \_\_\_\_\_. (2009). Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (orgs.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- FOUCAULT, M. (1995). O sujeito e o poder. In: RABINOW, P.; DREYFUS, H. *Michel Foucault: uma trajetória filosófica (para além do estruturalismo e da hermenêutica)*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- FRANÇA, A. S. T. (2006). *A Assembleia Legislativa do Paraná: organização interna e processo decisório na 14ª legislatura (1999-2002)*. 2006. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.
- LEAL, E. J. M. (2002). Um desafio para o pesquisador: a formulação do problema de pesquisa. *Contrapontos*, vol. 2, n. 5, p. 227-235.
- LIJPHART, A. (1971) Comparative politics and the comparative method. *American Political Science Review*, n. 65, p. 682-693.

- LIMONGI, F. (2006). A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos*, n. 76, p. 17-41.
- LOWENBERG, G.; PATTERSON, S. (1979). *Comparing Legislatures*. Boston: Little Brown.
- MAHONEY, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, vol. 29, n. 4, p. 507-548.
- MILLS, C. W. (1999). *The power elite*. Oxford: Oxford University Press.
- MIRANDA, E. (2013). *Emendas parlamentares e processo legislativo orçamentário: O caso do Paraná (1998 – 2011)*. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.
- MONTESQUIEU, C. S. (2010). *Do espírito das leis*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret.
- MOSQUERA, J. E. (2006). *A votação da ARENA no Paraná: uma análise histórica (1966 e 1978)*. In: CODATO, A. N.; SANTOS, F. (orgs.). *Partidos e eleições no Paraná: uma abordagem histórica*. Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná.
- NORGAARD, S. (1996). Rediscovering reasonable rationality in institutional analysis. *European Journal of Political Research*, n. 29, p. 31-57.
- OLIVIERI, C. (2011). Os controles políticos sobre a burocracia. *Revista de Administração Pública*, vol. 45, n. 5, 1395-1424.
- OLSON, M. (2009). *A lógica da ação coletiva: bens públicos e teoria dos grupos*. Cambridge: Harvard University Press.
- O'DONNELL, G. (1975). *Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático autoritario*. Buenos Aires: CLACSO.
- PERISSINOTTO, R. M.; BRAUNERT, M. B. (2006). A direita, a esquerda e a democracia: os valores políticos dos parlamentares paranaenses (1995-2002). *Opinião Pública*, Campinas, vol. 12, n. 1, p. 114-135.
- PIERSON, P. (1996). The new politics of the welfare state. *World Politics*, vol. 48, n. 2, p. 143-179.
- RAGIN, C. C. (1994). *Constructing social research: the unity and diversity of method*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- REIS, F. W. (1991). O tabelão e a lupa: teoria, método generalizante e idiografia no contexto brasileiro. *Revista Brasileira de ciências Sociais*, vol. 6, n. 16.
- RICCI, P.; TOMIO, F. T. L. (2012a). O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 20, n. 41, p. 193-217.
- \_\_\_\_\_. (2012b). Poder da caneta: a Medida Provisória no processo legislativo estadual. *Opinião Pública*, vol. 18, n. 2, p. 255-277.

- \_\_\_\_\_. (2012c). Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/ Legislativo nos estados (1951-2010). *Cadernos da Escola do Legislativo*, vol. 13, n. 21, p. 59-107.
- ROUSSEAU, J. J. (2006). *O contrato social ou princípios do direito político*. Rio de Janeiro.
- SANTOS, F. (2001). *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- SCHUMPETER, J. A. (1988). *Capitalismo, sociedade e democracia*. São Paulo: Abril Cultural.
- SILVA, J. A. (2007). *Curso de direito constitucional positivo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros. vol. 1.
- SOARES, G. A. D. (2005). O Calcanhar metodológico da ciência política no Brasil. In: MARTINS, C. O. (org.) *Para onde vai a pós-graduação em Ciências Sociais no Brasil*. Bauru: Edusc.
- STEINMO, S.; THELEN, K.; LONG-STRETH, F. (1997). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- STEPAN, A. (1999). “Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos”. *Dados*, vol. 42, n. 2, p. 197-251.
- TOMIO, F. R. L.; ORTOLAN, M. A. B. ; CAMARGO F. S. (2010). “Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados.” *Revista da Faculdade de Direito*, n. 51, p. 73-100.
- TOMIO, F. R. L.; MIRANDA, E. S. Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul: muitas constantes e poucas variações no processo legislativo estadual na Região Sul (1983/2013).
- HERMAM, V.; MENDEL, F. (1976). *Parliaments of the world: a reference compendium*. London: Inter-Parliamentary Union.
- \_\_\_\_\_. (1986). *Parliaments of the world: a reference compendium*. Berlin: New York: Inter-Parliamentary Union.
- WEBER, Max. (1999). *Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva*. Brasília: Editora UnB. vol. 2
- WRONG, D. H. (1979). *Power: Its forms, bases, and uses*. Transaction Publishers.
- YIN, M. K. (2001). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman.





# O processo de decisão de voto: uma revisão bibliográfica dos modelos teóricos da decisão de voto dos eleitores

**Ariosto Sparemberger e Cristian Sparemberger**

## Resumo

Durante o processo eleitoral, nas democracias representativas, uma pergunta substancial se apresenta no contexto político: como os eleitores decidem seu voto? Afim de responder tal pergunta, o presente artigo realiza uma revisão bibliográfica das principais teorias e modelos utilizados na ciência política para diagnosticar as preferências políticas dos eleitores. A primeira teoria debatida é a da escolha racional, que, por meio de preceitos econômicos, identifica o comportamento eleitoral de maneira análoga ao de consumidores em um mercado. Desse modo os cidadãos decidiram o seu voto com intenção de obter maximização de resultados, utilizando a racionalidade (maximização dos resultados de uma ação). A segunda teoria abordada neste estudo é a do modelo psicossocial, que, por meio de preceitos da psicologia, compreende as preferências eleitorais avaliando questões como a formação social, a personalidade dos indivíduos e as motivações psicológicas para compreender a construção das preferências eleitorais dos cidadãos. Por fim, este artigo apresenta o modelo sociológico, que utiliza conceitos como o de classes sociais para entender o processo de decisão do voto, sendo que, nesse modelo, as preferências políticas dos eleitores são mais do que atos individuais, mas sim processos de coesão grupal. De forma resumida, por meio da breve exposição dos modelos, verificamos uma complementariedade entre os três, de modo que um pesquisador pode aplicar mais de um único modelo para compreender como os eleitores decidem e moldam suas preferências políticas em uma determinada eleição.

**Palavras-chave:** ciência política; comportamento eleitoral; escolha racional; modelo psicossocial; modelo sociológico.

---

## Sobre os autores

Ariosto Sparemberger é professor da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí) e adscrito ao DACEC. E-mail: ariosto@unijui.edu.br

Cristian Sparemberger é mestre em Sociologia Política pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharel em Relações Internacionais pela UFSC. E-mail: sparemberger@hotmail.com

## Abstract

During the electoral process in representative democracies, a substantial question emerges in the political context: how do citizens decide their vote? To answer this question, this article conducts a bibliographical review of the main theories and models used in political science to understand voters' political preferences. The first theory revised is the rational choice theory, which uses economic precepts to identify electoral behavior in a manner analogous to consumers in a market. In this model, the citizens' way of deciding their vote is based on the intention of maximizing results, using rationality (maximizing results of an action). The second theory is the psychosocial model, which uses precepts imported from psychology to understand electoral preferences, incorporating issues such as social formation, the personality of individuals, and psychological motivations to understand citizens' electoral preferences. Finally, this article reviews the sociological model, which uses concepts such as social classes to understand the voting process, i.e., in this model the political preferences of voters are not individual acts but a group cohesion processes. In short, this article verified a complementarity between the three models, concluding that a researcher can use more than one model to understand how voters decide their political preferences in an election.

**Keywords:** electoral behavior; political science; psychosocial model; rational choice theory; sociological model.

Artigo recebido em 18 de novembro e aprovado pelo Conselho Editorial em 26 de novembro de 2018.

## Introdução

O processo eleitoral é um dos elementos que movem a democracia representativa. Este processo, denominado por muitos em âmbito popular como “festa da democracia”, envolve uma série de disputas entre partidos políticos, representados por candidatos no contexto eleitoral. Nesse contexto uma pergunta substancial permeia o pensamento político: **como os eleitores decidem o seu voto?** Tal pergunta fomentou, na ciência política, uma série de teorias e modelos explicativos para compreender como os eleitores escolhem seus candidatos e moldam suas preferências ideológicas, sendo que tais modelos objetivavam diagnosticar como o fenômeno eleitoral de decisão de voto ocorre nos Estados democráticos. Perante tal dilema, diversos teóricos e estudiosos positivaram uma vasta literatura acadêmica objetivando compreender o processo de escolha do voto.

Os estudos teóricos que objetivaram efetivar um diagnóstico científico do comportamento eleitoral e da decisão do voto podem ser divididos em três grandes escolas: (1) a da escolha racional, que, importando conceitos da microeconomia, desenvolveu um modelo teórico sistemático que explica a escolha do voto por meio da racionalidade dos agentes; (2) o modelo psicossocial, desenvolvido pela Escola de Michigan, que, para auferir um modelo comportamental dos eleitores, buscou na psicologia ferramentas teóricas para entender a formação dos sujeitos e como estes se comportam no processo eleitoral; e (3) o modelo sociológico, que, por meio da sociologia e dos fatores sociais, desenvolveu um modelo explicativo sobre as tendências eleitorais.

Dessa forma, o principal objetivo deste trabalho é realizar uma revisão bibliográfica das matrizes teóricas que compreendem o comportamento eleitoral na ciência política. Para tanto, o trabalho encontra-se dividido em três principais tópicos. No primeiro, pretende-se explicar o modelo da escolha racional, que teve suas origens no início da Guerra Fria, por meio dos estudos de Downs (1957). O segundo tópico dedica-se em explicar o modelo psicossocial, desenvolvido pela escola de Michigan, que teve suas origens a partir de uma série de estudos sobre as eleições dos Estados Unidos nas décadas de 1940 e 1950. Por fim, a última parte em questão buscará explicar o modelo sociológico da Escola de Columbia, que fundamentou seu modelo a partir do conceito de grupos sociais.

## **A teoria da escolha racional**

As abordagens que tangem o comportamento dos eleitores inspiradas pela teoria da escolha racional<sup>1</sup> (rational choice theory) possuem como ponto fundador o célebre escrito de Anthony Downs, *An economic theory of democracy*, publicado em 1957. Este modelo pauta-se na ideia da “decisão do voto como produto de uma ação racional individual orientada por cálculos de interesse, que levam o eleitor a se comportar em relação ao voto como um consumidor

---

1. As teorias da escolha racional se desenvolveram como parte da revolução na ciência política norte-americana das décadas de 1950 e 1960, quando se procurou investigar o comportamento dos indivíduos a partir de métodos empíricos.

no mercado” (Borba, 2005, 156). Perante isso, a teoria da escolha racional se desenvolve a partir das raízes das teorias econômicas sobre as explicações funcionais do mercado. De forma genérica, a presunção da teoria da escolha racional se fundamenta no pressuposto de que, se as hipóteses da escolha racional se adjetivam por explicar o comportamento dos consumidores no mercado, então estas também podem explicar o comportamento político, logo

Estabelece-se uma analogia direta entre consumidores e votantes e entre empresas e partidos políticos. Se as empresas procuram maximizar os ganhos e os consumidores agem no sentido de maximizar a utilidade podemos, então, teorizar no sentido de que os eleitores procuram maximizar a utilidade do seu voto enquanto os partidos agem no sentido de maximizar os ganhos eleitorais obtidos com as suas propostas políticas. (Antunes, 2008, 33)

A tese principal de Downs (1957) é que os partidos políticos assumem um comportamento análogo a dos empreendedores em uma economia lucrativa, de modo que estes partidos, para atingir seus fins privados, formulam programas e propostas políticas com o objetivo de auferir o maior número de votos, da mesma forma que os empresários produzem os produtos que eles acreditam que fornecerão os melhores lucros. Afim de examinar as implicações desta teoria, o autor assume a hipótese de que os eleitores e os partidos políticos se comportam racionalmente<sup>2</sup> na política.

A esfera da política é visualizada como um “mercado político”, onde os políticos tentam “vender seus produtos”, e os cidadãos assumem o papel de “consumidores”, que vão escolher aqueles “produtos” que melhor diminuam seus custos e maximizem ou otimizem seus ganhos. (Borba, 2005, 156)

- 
2. Para que um processo de decisão ou de escolha seja aceito como racional, esse processo deve ser estabelecido com base em certas etapas que constituem a diretriz para concluir tais ações como racionais. Green (2002) delineou certas etapas que ele acredita que a análise da escolha racional deve seguir. Elas podem ser resumidas da seguinte maneira: (1) definição do problema; (2) identificação dos critérios de decisão; (3) pesamento os critérios; (4) geração de alternativas válidas; (5) avaliação de cada alternativa em cada critério; e (6) cálculo da decisão ótima.

O funcionamento do modelo se alicerça em três grandes premissas fundamentais: (1) todas as decisões – tanto dos eleitores quanto dos partidos políticos – são racionais e orientadas pelos interesses dos atores, sendo executadas em conformidade com o princípio da maximização da utilidade da ação; (2) o sistema político democrático apresenta-se com um nível implícito de consistência institucional no qual as previsões sobre as consequências das ações dos agentes políticos podem ser confiáveis, permitindo aos agentes realizarem antevistas sobre o resultado de suas ações; (3) a democracia – mesmo com a previsibilidade citada na segunda premissa – pressupõe um determinado grau de incerteza nas ações políticas, fato que permite aos eleitores e partidos diferenciar tanto seu voto quanto seu programa político, por não terem total informação das consequências de suas ações.

O primeiro conceito essencial para o entendimento da teoria da escolha racional é o conceito de racionalidade, importado por Downs (1957) das teorias econômicas. Esta racionalidade permite aos partidos e aos eleitores alcançarem a maximização da utilidade de suas ações, esforços e escolhas políticas.

Nessa análise, o termo *racional* nunca é aplicado aos fins de um agente, mas somente a seus meios. Isso resulta da definição de racional como eficiente, isto é, maximizar o produto no caso de um dado insumo, ou minimizar o insumo no caso de um dado produto. Desse modo, todas as que os economistas se referem a um “homem racional”, eles não estão designando um cujos processos de pensamento consistem exclusivamente de proposições lógicas, ou um homem sem preconceitos, ou um homem cujas emoções são inoperantes. No uso normal, todos esses poderiam ser considerados homens racionais. Mas a definição econômica se refere unicamente ao que se move em direção a suas metas de um modo que, ao que lhe é dado saber, usa o mínimo insumo possível de recursos escassos por unidade de produto valorizado. (Downs, 1998, 27)

Seguindo a lógica do pressuposto da racionalidade, no jogo democrático as eleições possuem como finalidade a escolha dos representantes que desempenharão as funções públicas. Logo, a premissa que embasa o pensamento de Downs é que políticos e eleitores agem racionalmente com vistas a interesses. As motivações dos políticos seriam desejos pessoais, tais como renda, prestígio e

poder derivados dos cargos que ocupam, e “como estes atributos não podem ser obtidos sem que eles sejam eleitos, as ações dos políticos têm por objetivo a maximização do apoio político e suas políticas são orientadas meramente para este fim” (Baert, 1997, 5).

Os eleitores, por sua vez, estabelecem preferências racionais entre partidos competidores embasados em uma comparação entre a renda de utilidade das políticas aplicadas pelo partido que se encontra no poder em relação à renda de utilidade caso os partidos de oposição ocupassem o governo. Ademais, o próprio sistema eleitoral e de governo pauta-se também na racionalidade dos eleitores. Assim, em um sistema bipartidário os eleitores optam pelo partido que preferem e em um sistema multipartidário os votantes selecionam um partido levando em consideração a preferência dos demais eleitores<sup>3</sup>, “por exemplo, se o partido que ele ou ela preferem não tem chances de vencer, então ele ou ela votam em outro partido que pode ter a possibilidade de manter o partido que ele ou ela têm mais aversão fora do poder” (Baert, 1997, 6).

Um eleitor racional primeiro decide qual partido ele crê que lhe trará maior benefício; daí ele tenta estimar se esse partido tem qualquer chance de ganhar. Ele faz isso porque seu voto deveria ser ampliado como parte um processo de seleção, não como uma expressão de preferência. Daí, mesmo que prefira o partido A, ele estará “desperdiçando” seu voto em A se esse não tiver nenhuma chance de vencer porque muitos poucos outros eleitores o preferem a B ou C. A escolha relevante, nesse caso, é entre B e C. Como o voto em A não é útil no processo real de seleção, votar nele é irracional. (Downs, 1998, 69)

Segundo o modelo da escolha racional tanto os partidos políticos quanto os eleitores tendem a adotar um comportamento embasado no axioma de racionalidade, ou seja, tanto a ação dos partidos políticos quanto a dos eleitores é orientada pelo princípio da maximização da utilidade.

---

3. Caso o eleito não possua informação suficiente para saber quais partidos possuem chances de vencer, ele vota no seu partido de preferência. Também destacamos o eleitor que se orienta para o futuro: mesmo sabendo que seu partido de preferência não tem chances de vencer, pode votar nele pensando no crescimento do partido ou do candidato para um momento futuro.

O modelo de Downs, portanto, afirma que os comportamentos dos governantes e o dos governados são interdependentes, e a racionalidade é garantida pela premissa de que ambos seguem o axioma do auto interesse, e que, além disso, ambos orientam suas ações com base nos padrões de comportamento que uns veem nos outros. (Meireles, 2012, 56)

A teoria da escolha racional pressupõe que é possível fazer previsões sobre o comportamento dos outros sujeitos, dos partidos políticos e do governo, e depois compará-las. Dessa forma, é necessário sabermos como os indivíduos realizam o cálculo em relação a essas alternativas para, assim, realizar o cálculo. Na realização deste cálculo, pautado na racionalidade, os eleitores utilizam os indicadores disponíveis sobre o que os partidos realizam e realizaram no governo ou, em alternativa, da conjectura sobre aquilo que poderiam ter feito os partidos opositores se ocupassem o governo. Contudo, tal cálculo só pode ser realizado caso os partidos sejam responsáveis e confiáveis em suas políticas e promessas. Ou seja, para o modelo da escolha racional funcionar, os partidos devem oferecer consistência em seu comportamento. “Se não se verificar a condição de consistência em relação aos partidos políticos e ao governo, tal situação leva à impossibilidade de escolha racional e, em consequência, ao colapso do sistema democrático” (Antunes, 2008, 36).

O terceiro e último pilar basilar da teoria da escolha racional pressupõe um determinado grau de incerteza<sup>4</sup> sobre as preferências políticas dos eleitores, fator que faz os partidos políticos diferenciarem suas propostas e seus programas de governo por não terem certeza das preferências políticas dos eleitores. Este pilar se fundamenta na perspectiva de que os partidos políticos não possuem total conhecimento da preferência dos eleitores, o que faz que estes diferenciem suas agendas políticas, assim:

Os partidos políticos defendem e apresentam ao eleitorado propostas suficientemente diferenciadas para mobilizar os eleitores à participação eleitoral. De acordo com Downs (1957) a heterogeneidade das

---

4. Downs (1998, 97) define a incerteza como: “qualquer falta de conhecimento seguro sobre o curso de acontecimentos passados, presentes, futuros ou hipotéticos. Em termos de qualquer decisão específica, ela pode variar quanto à possibilidade de eliminação, à intensidade e à relevância”.

sociedades e os conflitos sociais que lhe estão inerentes introduzem níveis de incerteza que levam simultaneamente ao aparecimento das ideologias e à ambiguidade relativamente aos grupos sociais que poderão ser mais úteis para a vitória eleitoral e, por consequência, à diferenciação das propostas políticas dos partidos. (Antunes, 2008, 36)

Ademais, os eleitores também desfrutam de uma determinada incerteza ao formularem suas preferências políticas, pois “nem sempre estão cientes do que o governo está ou poderia estar fazendo e, frequentemente, não conhecem a relação entre as ações governamentais e suas próprias rendas de utilidade” (Downs, 1998, 100). Assim, no modelo downsiano, os partidos políticos formulam suas ideologias e propostas políticas com intuito de maximizar o apoio do maior número possível de grupos sociais. Contudo, quando o sistema político se encontra dominado por único partido político, os demais partidos oferecem uma agenda alternativa com o objetivo de atrair nichos eleitorais (grupos sociais minoritários insatisfeitos com as políticas do partido dominante) para poder crescer e se desenvolver no sistema eleitoral.

Desse modo, a teoria da escolha racional considera que o principal fator de importância quando os eleitores formam suas preferências são as ações partidárias, não as ideologias. Contudo, a falta de informação sobre todas as ações e preferências dos partidos faz que as ideologias dos partidos permitam aos eleitores efetivar generalizações a partir de ideologias para terem uma amostra sobre as propostas e preposições dos partidos. Assim, o eleitor utiliza a ideologia como um atalho para economizar no custo de se informar sobre uma gama mais ampla de questões.

Num mundo obscurecido pela incerteza, as ideologias são úteis tanto aos partidos quanto aos eleitores. Cada partido percebe que alguns cidadãos votam por meio de ideologias e não de políticas; assim, modela uma ideologia que crê que atrairá o maior número de votos. (Downs, 1998, 121)

Para os eleitores, dentro da teoria downsiana, o principal fator de interesse são as ações concretas dos partidos políticos e não a sua ideologia ou discurso. Assim “a teoria da escolha racional defende que a comparação entre ideologias é apenas usada se o eleitor já



dispuser anteriormente de indicadores concretos relativos a ações efetivamente executadas” (Antunes, 2008, 37). Desta maneira, o modelo proposto por Downs (1957) arquiteta a escolha dos eleitores embasado na proximidade das preferências dos eleitores em relação às propostas dos partidos políticos, e não na ideologia.

Explicado os principais pilares do modelo de Downs, destacamos que o trabalho do autor marcou a penetração da abordagem econômica em algumas áreas da ciência política. O modelo da escolha racional situa a política partidária em posição central no pensamento sobre a democracia. Todo seu esforço teórico se dirige na direção de explicar o comportamento dos partidos e dos eleitores dentro de um sistema democrático. As suposições do modelo explicam sistematicamente as motivações que permeiam as decisões democráticas – tanto dos partidos ao comporem sua agenda de governo e propostas políticas quanto das opções dos eleitores ao decidirem seu voto. Ademais, destacamos que o modelo downsiano se preocupa em explicar as características da política eleitoral e partidária em qualquer sistema democrático que possua instituições confiáveis e coerentes com as dinâmicas democráticas (eleições, sistemas partidários e participação pública).

Finalizando essa breve revisão teórica da teoria da escolha racional, devemos afirmar que tal teoria apresenta defeitos. A obra de Downs, após sua publicação, sofreu inúmeras críticas, que questionavam a própria racionalidade dos sujeitos ou os postulados teóricos<sup>5</sup> presentes no modelo. Ademais a teoria da escolha racional também ganhou críticas temporais vinculadas ao contexto da Guerra Fria e à necessidade de provar a superioridade do regime democrático<sup>6</sup>. Contudo, mesmo com as críticas, a obra de Downs e a teoria da escolha racional permanecem vivas hodiernamente, sendo referência para inúmeros estudos, tanto a respeito da democracia quanto sobre o comportamento dos eleitores e dos partidos políticos.

## **○ modelo psicossocial**

Ao contrário da teoria da escolha racional, que enfatiza o papel da racionalidade na formação das preferências dos eleitores, o modelo

---

5. Para mais informações sobre estas críticas ver Blais (2000).

6. Para mais informações sobre esta crítica ver o livro de Sonja Amade (2003).

psicossocial fundamenta-se na personalidade dos indivíduos e em suas motivações psicológicas. Em resumo, o modelo afirma que o comportamento dos indivíduos se alicerça na estrutura de sua personalidade e em seu sistema de crenças, as quais estão relacionadas ao grupo social e ao partido político com os quais o sujeito se identifica. Portanto, o modelo psicossocial vincula a ação política dos indivíduos, em especial o voto, a um processo de formação psicológica, no qual os elementos que explicam a ação política dos sujeitos se vinculam ao contexto social em que se encontram, o modo como se realizou suas formações psicológicas e os valores que absorveram ao longo de seus desenvolvimentos.

O modelo psicossocial teve sua origem nos estudos conduzidos pelo *Survey Research Center* da Universidade de Michigan, nos Estados Unidos, durante as eleições presidenciais norte-americanas das décadas de 1940 e 1950. Os resultados destes estudos foram representados em uma série de publicações, em especial no livro *The american voter*, de autoria de Campbell, Converse, Miller e Stokes (1960). O modelo psicossocial até hoje é referenciado como **modelo da Escola de Michigan** e tem sua base teórica formulada e representada a partir do cenário político norte-americano.

Estes trabalhos marcam o início de uma longa série de estudos conduzidos pelo Survey Research Centre e, mais recentemente, pelo Center of Political Studies da Universidade de Michigan, que se prolongam até aos nossos dias, embora atualmente se enquadrem no American National Electoral Studies (ANES), investigações que envolvem uma maior variedade de instituições, mantendo, no entanto, a base teórica inicial. Os questionários e as bases de dados destas investigações são elementos de referência na maioria dos estudos eleitorais realizados nos Estados Unidos da América. (Antunes, 2008, 28)

No modelo formulado pelos teóricos da escola de Michigan, a unidade de análise é individual, relacionando a empatia entre os eleitores, as lideranças e os partidos políticos. Contudo, mesmo sendo fundamentado nos indivíduos, os fatores macrossociais também são importantes por serem específicos de cada cadeia causal que atua na formação das perspectivas políticas individuais, o que forma a socialização política.

É importante ressaltar o que significam as influências psicológicas neste contexto. Esta conceituação é retirada dos estudos das teorias de grupo e psicologia social. Em tais teorias, a orientação em direção a questões política começa antes de os indivíduos terem idade para votar e, em grande medida, são um reflexo de seu ambiente social imediato, sendo a família o ambiente preponderante. Assim sendo, as atitudes políticas se formam e se integram no sistema político por meio de um “sistema de personalidade”, no sentido parsoniano. Este processo de formação de atitudes é chamado de socialização política. (Figueiredo, 2008, 25)

A formação psicológica do sujeito ocorre a partir de suas experiências sociais e do ambiente no qual adquiriu essas experiências, integrando a estrutura da personalidade dos indivíduos, “portanto, as atitudes políticas fazem parte da psicologia humana e, ao se consolidarem pela socialização política, tornam-se a base para a formação de opiniões, auto-avaliações e propensões para a ação frente ao ‘ambiente’ político mais amplo” (Figueiredo, 2001, 25).

O enunciado básico desta teoria tem a seguinte formulação: indivíduos semelhantes do ponto de vista social e de atitudes tendem a ter comportamentos políticos semelhantes, a votarem na mesma direção, independentemente de contextos históricos. (Figueiredo, 2008, 26)

Logo, no modelo psicossocial, a formação psicológica é o principal fator que guiará as ações e opiniões dos indivíduos, fato que faz as pessoas formularem suas respostas da mesma maneira para diferentes contextos políticos e sociais. “Esta invariabilidade do processo de articulação de variáveis que determinam as atitudes e ações políticas é a base sobre a qual se apoia a lei causal fundamental do modelo de Michigan” (Figueiredo, 2008, 25).

A partir desses pressupostos, Campbell, em seu estudo “Surge and decline: a study of electoral changes”, publicado em 1960, desenvolve a ideia que o interesse pela política é variável de indivíduo para indivíduo em conformidade com as reações aos estímulos políticos e a importância da política em seu ambiente de desenvolvimento psicológico. Este estudo indica que a familiarização do sujeito com a política e a importância que dá para ela se desenvolvem desde cedo, pela socialização. Assim, o fator que determina

como os indivíduos atuam no processo eleitoral é justamente como estes concebem sua existencial social.

O sistema atitudinal não é cativo de grupos ou classes sociais. As atitudes são formadas pela compreensão da vida social e política, que é adquirida por intermédio da socialização. Nesse sentido, para compreender qualquer fenômeno social ou estritamente político é necessário saber antes como os indivíduos apreender a organização da sociedade e as relações sociais. Isto é, é necessário saber inicialmente como os indivíduos concebem sua existência social. (Figueiredo, 2008, 28)

Os preceitos teóricos do estudo de Campbell – que as atitudes dos indivíduos são formadas a partir da sua compreensão da vida social – embasaram Converse (1964), um dos fundadores da Escola de Michigan, a elaborar a teoria da **crença de massa**. A teoria de crença de massa, demonstrada no artigo “The nature of belief systems in mass publics” (Converse, 1964), procurou evidenciar que os indivíduos se relacionam com o mundo político em conformidade com o nível de conceituação que são capazes de elaborar, independentemente de seus ambientes sociais, “ou seja, a compreensão da natureza e do escopo da política, em qualquer sociedade, é estratificado segundo ‘níveis de conceituação’, de compreensão da política” (Figueiredo, 2008, 29).

Desta forma, as ideias, opiniões e atitudes dos sujeitos em relação ao mundo social, depois de formuladas, permanecem relativamente estáveis com o passar do tempo e ainda se inter-relacionam com as demais ideias individuais, trazendo, assim, uma previsibilidade no modo como os indivíduos visualizam o sistema eleitoral e se comportam politicamente. Assim, o modelo psicossocial, para compreender o comportamento eleitoral, necessita compreender as inter-relações entre atitudes e opiniões dos indivíduos a partir de um conhecimento prévio das perspectivas e ações dos sujeitos, dessa forma podendo ter previsibilidade de como estes indivíduos irão pensar e agir em outro determinado contexto. Ademais, movendo-se na tentativa de explicar o comportamento político, a principal constatação de Converse (1964) ao longo de seu estudo é que fatores psicológicos e políticos são preponderantes em relação aos sociais.

Todos estes fatores previamente citados se imiscuem no principal conceito da escola de Michigan, o de **identificação partidária**. De acordo com os autores dessa escola, todo o processo de

socialização dos sujeitos – influenciado pelos valores familiares, de amigos e conjugues ao longo da participação democrática – leva-os a criarem uma identificação com um determinado partido político. Esta ligação afetiva do sujeito ao seu partido político pode concretizar-se em diferentes graus de envolvimento, “num processo análogo ao que acontece com a ligação dos sujeitos a uma religião, que se manifesta em moldes tão diferenciadas como os que vão de religioso não praticante a profundamente religioso” (Antunes, 2008, 29).

A identificação partidária, nesta teoria, origina-se fundamentalmente de uma adesão psicológica aos partidos existentes. Uma vez formada, a identificação partidária tende a tornar-se estável, ou seja, os eleitores que têm identificação partidária em graus variados inclinam-se a “ver” a política e orientar suas ações numa direção partidária. Os partidos políticos são, dessa forma, catalisadores da “síndrome” política distribuída socialmente. Indivíduos com baixíssima identificação partidária e os independentes, por implicação, estão livres destas influências das formas momentâneas. (Figueiredo, 2008, 42)

Contudo, o modelo psicossocial, ao definir o conceito de identificação partidária, não faz coincidir identificação partidária com voto do eleitor em um determinado processo eleitoral. A variável da identificação partidária neste modelo não determina o sentido do voto dos eleitores, mas sim o seu posicionamento. A identificação partidária funciona “como um filtro perceptivo, através do qual os eleitores valorizam aquilo que é favorável à orientação do seu partido e ignoram ou desvalorizam aquilo que lhe é desfavorável” (Antunes, 2008, 29).

Tendo em consideração que a vida política nas sociedades democráticas se centra quase exclusivamente nos partidos e considerando ainda que a avaliação das propostas políticas exige, na maior parte das vezes, o domínio de conhecimento e informação que os cidadãos não têm, a identificação partidária torna-se, então, uma variável central na vivência política dos sujeitos funcionando como um instrumento de “leitura” das propostas eleitorais e dos candidatos. (Antunes, 2008, 30)

Ao findarmos nossa breve apresentação sobre o modelo psicossocial, destacamos que os preceitos teóricos dessa escola que se

designam a explicar o comportamento eleitoral se fundamentam em uma metáfora denominada funil de causalidade. Esta metáfora é responsável por explicar a cadeia de fatores que fornecem o aparato informativo necessário para diagnosticar como os eleitores decidem seu voto. O funil de causalidade distingue fatores distais (questões socioeconômicas, valores familiares, grupos de pertencimento) e fatores próximos (campanha eleitoral, situação política e econômica do país, propostas políticas, influência de amigos), sendo que na entrada do funil estão as características sociológicas, sociais e familiares que influenciam e moldam o fator seguinte – a identificação partidária. Nesse processo, a identificação partidária influencia na avaliação das propostas políticas dos candidatos e dos acontecimentos que ocorrem no período eleitoral. No final do funil, encontra-se o voto (Antunes, 2008).

O funil de causalidade, desenvolvido pela escola de Michigan, explica o papel central da identificação partidária como um conceito provindo da formação psicológica do sujeito que gera um efeito circunstancial a curto prazo na decisão de voto dos eleitores. Assim, mesmo o modelo dando conta de explicar como se desenvolve a formação do sujeito e a relação que este terá com a política, ele foca na correlação da identificação partidária com os partidos e/ou temas políticos e em como essa identificação influencia a decisão do sujeito.

## ● modelo sociológico

O modelo sociológico teve seu início nos Estados Unidos, provindo de bases teóricas sociológicas. Este modelo, em sua abordagem, considera os fatores macrossociais como ponto de partida para entender o comportamento do eleitor, e com isso, a decisão do voto nos períodos eleitorais. Os primeiros trabalhos importantes desse modelo seguiram uma linha de pesquisa que difundia a análise sociológica com dados de pesquisa quantitativa para analisar o comportamento político. Tais trabalhos foram organizados pelos estudiosos da Universidade de Columbia, tendo como principal referência as publicações: *The people's choice*, de Lazarsfeld, Berelson e Gaudet (1948) e a obra *Voting*, de Berelson, Lazarsfeld e McPhee (1954).

Para eles, a votação é essencialmente uma experiência de grupo e os indivíduos que trabalham, vivem ou se divertem juntos tendem a

votar em um mesmo candidato. Mais que isso, indivíduos a quem corresponde aproximadamente a mesma predisposição política tendem a se unir socialmente, o que leva os grupos a uma uniformidade de idéias e comportamento político. Esse aspecto torna-se mais evidente com a constatação de que a maioria dos eleitores que mudou de idéia em relação ao voto seguiu a inclinação política predominante de seu grupo social. (Junior, 2009, 71)

Portanto, o modelo sociológico parte de um sentido macro: os fatores históricos, estruturais e culturais globais permeiam e adjetivam os atributos econômicos, políticos e sociais das sociedades e dos grupos sociais, fato que, nesse modelo, define as divisões sociais que fundamentarão os partidos políticos com os quais os eleitores se identificam. Desse modo, o eleitor direciona seu voto de acordo com a influências que ele absorve, que são provenientes de seu ambiente social.

Desta forma, os estudos deste modelo, promovidos por Lazarsfeld em 1954, definem que “não devemos estar preocupados em explicar a decisão individual do voto, mas em dar conta das diferenças nas taxas de votos, se elas mostram variações consistentes em diferentes grupos sociais” (Lazarsfeld apud Figueiredo, 2008, 48). O estudo de Lazarsfeld, juntamente com uma série de estudos posteriores conduzidos pela Escola de Columbia, apresentaram que são os coletivos sociais e não os indivíduos que fundamentam a dinâmica política e as preferências de voto. Os resultados apresentados por amostragens mostraram que a relação encontrada entre o comportamento dos eleitores e dos grupos sociais aos quais estes pertenciam era capaz de explicar as escolhas eleitorais recorrendo a três fatores: estado socioeconômico, religião e localização da residência. Por meio destes três fatores o voto poderia ser definido em termos de associação com membros dos grupos nos quais o eleitor participa:

Quem age, quem participa são os indivíduos, de forma organiza ou isoladamente, mas para a sociologia política o ato individual não é socialmente isolado. Proposições a respeito de ações individuais derivam da condição societária por excelência: a interação social. (Figueiredo, 2008, 49)

Partindo desse princípio, o modelo sociológico diagnostica as categorias sociais intrínsecas na decisão dos eleitores. Tomando

como perspectiva que a decisão do eleitor se perpetua de forma condizente com o seu contexto social, a principal preocupação deste modelo é compreender a posição que o eleitor ocupa na sociedade e, a partir disso, estabelecer uma dialética com a sua ideologia e prática política. Contudo, no modelo sociológico, somente saber se o eleitor pertence a determinado grupo social não é o suficiente para determinar suas preferências de voto. É necessário saber se este se relaciona com os demais indivíduos de seu grupo de pertencimento para determinar as preferências partidárias dos eleitores.

O modelo sociológico, ao teorizar sobre o papel da campanha eleitoral, verificou que a influência dos grupos sociais em que o sujeito interage atua de maneira crucial nas suas perspectivas políticas, “uma vez que se identificou um processo de mediação – protagonizado por membros desses grupos que se assumiam como líderes de opinião – entre a comunicação veiculada pelos meios de comunicação de massa e os eleitores” (Antunes, 2008, 22). Assim, os autores do modelo sociológico conceituaram esse processo como um fluxo de comunicação que se divide em duas etapas: a absorção das notícias e acontecimentos pelos líderes de opinião e a transferência dessas opiniões para os demais cidadãos.

Os líderes de opinião no modelo sociológico desempenham um papel especial nas preferências políticas dos demais indivíduos. Segundo os estudos do modelo sociológico, eles se envolvem nas discussões políticas com mais afinco que o resto dos indivíduos avaliados. Assim sendo, nesse modelo, as ideias dos partidos políticos e as notícias dos meios de comunicação fluem para os líderes de opinião e deles para os demais cidadãos com quem se relacionam. O resultado desse processo indica que

os grupos sociais em que o sujeito se filia, a sua opção política e o papel decisivo dos contatos pessoais na definição das opções eleitorais indicam que as decisões dos votantes, mais do que atos individuais, são processos de coesão grupal. (Antunes, 2008, 23)

## **Considerações finais**

A democracia representativa possui suas bases alicerçadas no sistema eleitoral. Os estudos que retratam o papel dos partidos políticos e dos eleitores dentro do sistema democrático renderam uma



vasta literatura dentro da ciência política para responder à questão: **como os eleitores decidem seu voto?** As respostas encontradas por esses modelos visaram, por meio da importação de sistemas analíticos prévios da sociologia, psicologia ou economia responder a tal pergunta. Os estudos conduzidos pelas diversas escolas de pensamento, ao importarem tais sistemas, desenvolveram os vastos modelos analíticos que permeiam os estudos acadêmicos sobre o tema até os tempos hodiernos.

De forma resumida, por meio da breve exposição dos modelos que retratam o comportamento eleitoral apresentados neste trabalho, verifica-se complementariedade entre os eles. O modelo sociológico, ao pautar-se nas questões macroestruturais das sociedades, funciona como forma explicativa para entendermos as segregações das diferentes perspectivas políticas que dão origem aos partidos políticos, ao passo que o modelo psicossocial, ao dar preferência para as questões psicológicas, elucidada como a identificação dos eleitores com os partidos políticos ocorre. E por fim, a teoria da escolha racional, ao importar as premissas comportamentais das teorias microeconômicas, fornece um riquíssimo aparato teórico para entender a racionalidade do comportamento do eleitor. Assim sendo, elucidamos que a teoria da escolha racional, o modelo psicossocial e o modelo sociológico não são excludentes ao serem aplicados em estudos que objetivavam diagnosticar como os eleitores decidem seu voto ou como estes formulam suas perspectivas. Ou seja, ao realizar um estudo para obter informações e avaliações sobre o comportamento político e ideológico dos indivíduos e partidos políticos, o pesquisador pode aplicar mais de um modelo.

## Referências

- AMADAE, S. (2003). *Rationalizing capitalist democracy: the Cold War origins of rational choice liberalism*. 2. ed. Chicago: Chicago University Press.
- ANTUNES, R. J. S. (2008). *Identificação partidária e comportamento eleitoral: factores estruturais, atitudes e mudanças no sentido de voto*. 2008. 508 f. Tese (Doutorado em Psicologia Social) – Universidade de Coimbra, Coimbra.
- BAERT, P. (1997). Algumas limitações das explicações da escolha racional na ciência política e na sociologia. Tradução Eduardo Cesar Marques. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, n. 35, p. 1-13.

- BERELSON, B. R.; LAZARFELD P. F.; MCPHEE, W. N. (1954). *Voting: a study of opinion formation in a presidential campaign*. Chicago: The University of Chicago Press.
- BLAIS, A. (2000). *To vote or not to vote: the merits and limits of rational choice theory*. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- BORBA, J. (2005). Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro. *Opinião Pública*, vol. 11, n. 1, p. 147-168.
- CAMPBELL, A. (1960). Surge and decline: a study of electoral change. *Public Opinion Quarterly*, vol. 24, p. 397-418.
- CAMPBELL, A. et al. (1960). *The American voter*. New York: Willey.
- CONVERSE, P. E. (1964). The nature of belief systems in mass publics. In: APTER, D. (ed.). *Ideology and discontent*. New York: The Free Press of Glencoe.
- DOWNS, A. (1998). *Uma teoria econômica da democracia*. Tradução Sandra Vasconcelos. São Paulo: Edusp.
- \_\_\_\_\_. (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper Collins.
- FIGUEIREDO, M. (2008). *A decisão do voto: democracia e racionalidade*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- GREEN, S. L. (2002). *Rational choice theory: an overview*. Waco: Baylor University Press.
- JUNIOR, J. P. M. (2009). Modelo sociológico de decisão de voto presidencial no Brasil 1994-2006. *Revista Debates*, vol. 3, n. 2, p. 68-96.
- LAZARFELD, P. F.; BERELSON, B.; GAUDET, H. (1948). *The people's choice: how voter makes up his mind in a presidential campaign*. 2. ed. New York: Columbia University Press.
- MEIRELES, F. (2012). Teoria da escolha racional: limites e alcances explicativos. *Caos: Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, n. 22, p. 52-61.

# Direitos humanos e cidadania: requisitos para seu exercício no direito brasileiro

**Cristiano Franke Cheong**

## Resumo

Este artigo enfoca a cidadania como categoria dos direitos humanos fundamentais que garante a todo indivíduo a participação nas decisões políticas de sua nação por meio do voto, bem como de sua candidatura e do exercício de cargos eletivos na representação dos interesses do povo. Destaca-se que a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e a Constituição Federal de 1988 reconhecem a cidadania como uma das formas de promoção da dignidade da pessoa humana, sendo assegurada, contudo, a autodeterminação de cada Estado para definir critérios de participação do povo, na forma estabelecida pelo artigo 1º, item I, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966. Apresentam-se os direitos políticos positivos, que consistem: (i) no alistamento; (ii) no direito ao voto, à participação em consultas populares (plebiscito e referendo) e à apresentação de projetos de lei por meio de iniciativa popular; (iii) na elegibilidade, elucidando-se os requisitos para a plenitude do gozo do direito humano fundamental à cidadania e as situações em que não se deve incorrer segundo a Constituição e as leis brasileiras.

**Palavras-chave:** direitos humanos; cidadania; voto; elegibilidade; inelegibilidades.

## Abstract

This article focuses on citizenship as a category of fundamental human rights that guarantees all individuals the participation of the political decisions of their nation through the vote, as well as their candidacy and the exercise of elective positions in representing the interests of the people. It should be noted that the Universal Declaration of Human Rights of 1948 and the Federal Constitution of Brazil of 1988 recognize citizenship as one of the ways of promoting the value of the dignity of the human person, while ensuring the self-determination of each State to define participation criteria of the people, as established by the article I, item I, of the International Covenant on Civil and Political Rights of 1966. Positive political rights are presented, consisting of (i) enlistment; (ii) voting rights, participating on popular consultations (plebiscite and referendum) and the presentation of bills through

---

## Sobre o autor

Servidor do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Mestrando em Direitos Humanos e Políticas Públicas. E-mail: ccheong@tre-pr.jus.br

popular initiative; and (iii) eligibility, elucidating the requirements for full enjoyment of the fundamental human right to citizenship and situations that should not be incurred under the Brazilian Constitution and laws.

**Keywords:** human rights; citizenship; vote; eligibility; ineligibilities.

Artigo recebido em 4 de fevereiro de 2019; aceito para publicação em 7 de fevereiro de 2019.

## Introdução

A Constituição Federal de 1988 adotou o Estado democrático de direito, reconhecendo: a primazia de uma Constituição como lei fundamental do sistema normativo; a tripartição de poderes, de modo a viabilizar um sistema de freios e contrapesos quanto ao exercício do poder estatal; e a proteção a um conjunto mínimo de direitos fundamentais, prestigiando, basicamente, os direitos relacionados à liberdade e à igualdade<sup>1</sup>.

1. Dispõe o artigo 1º da Constituição que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito” (Brasil, 1988). De acordo com o professor José Afonso da Silva, o Estado democrático de direito congrega os conceitos de Estado de direito e de Estado democrático, mas não apenas isso, consistindo “na criação de um conceito novo que leva em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supera na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*. E aí se entremostra a extrema importância do art. 1º da Constituição de 1988, quando afirma que a República Federativa do Brasil se constitui em *Estado Democrático de Direito*, não como mera promessa de organizar tal Estado, pois a Constituição aí já o está proclamando e fundando” (Silva, 2018, 121). O autor adverte que o Estado de direito, em sua origem liberal, caracterizava-se pela submissão à lei, pela divisão dos poderes e pelo enunciado de direitos e garantias fundamentais, mas uma concepção deformadora passou a identificar o Estado e o direito, criando a concepção de Estado legal, e nesse sentido todo o Estado seria um Estado de direito, o que não corresponde à concepção liberal. Mais tarde, surgiu o Estado social de direito para suprir as lacunas do Estado de direito liberal, que assegurava a isonomia em sentido abstrato, mas sem atendimento às prestações sociais. Silva lembra, por fim, que tanto o Estado liberal como o Estado social de direito podem não caracterizar um Estado democrático, que se funda no princípio da soberania popular e “impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública” (Silva, 2018, 119).

Em uma visão jurídico-internacional, a proteção a um rol mínimo de direitos fundamentais procura respeitar a *dignidade da pessoa humana, núcleo fundamental ou essencial dos direitos humanos*, conforme consta da Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>2</sup>, reconhecido como tal também pela República Federativa do Brasil na Constituição vigente, em seu artigo 1º, inciso III (Brasil, 1988)<sup>3</sup>.

Ao lado da dignidade da pessoa humana, a Constituição Federal reconheceu a cidadania como seu fundamento no inciso II do artigo citado, que abrange tanto o direito de participar do processo político do país por meio do voto como o direito de participar do processo político como candidato na disputa a um cargo eletivo para representar o povo, mediante o preenchimento de certas condições (condições de elegibilidade) e o não enquadramento em certas situações (causas de inelegibilidade) previstas na Constituição e na legislação.

Extrai-se daí que embora a Declaração Universal dos Direitos Humanos reconheça o direito à cidadania em seu espectro mais

- 
2. Conforme Declaração Universal dos Direitos Humanos, que diz em seu preâmbulo: “Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”; e dispõe em seu artigo 1º: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos” (Organização das Nações Unidas, 2009).
  3. Para Fábio Konder Comparato, a noção de dignidade da pessoa humana evoluiu ao longo da história e encontra suas bases na religião, na filosofia e na ciência. Na religião, a Bíblia revela o paradoxo do ser humano, finito na descrição do Salmo 103, porém descrito em Gênesis 1, 26 e no Salmo 8 como aquele que foi coroado de glória e beleza para reinar sobre a obra das mãos do Ser Supremo e Todo Poderoso. Segundo Comparato, extrai-se o reconhecimento da dignidade do ser humano na filosofia a partir de um trecho da obra *Prometeu acorrentado*, de Ésquilo, que destaca que os seres humanos receberam da sabedoria a razão e a partir dela tornaram-se capazes de pensar e de questionar “Que é o homem?”, revelando sua singularidade na capacidade de tomar a si mesmo como objeto de reflexão, atributo exclusivamente humano. Por fim, no campo da ciência, com todas as explicações do processo evolutivo e das discussões em torno da possibilidade de criação a partir de um sujeito transcendente ou da ausência de provas para tanto, é indiscutível “que o curso do processo de evolução vital foi substancialmente influenciado pela aparição da espécie humana [...] capaz de agir sobre o mundo físico, sobre o conjunto das espécies vivas e sobre si próprio, enquanto elemento integrante da biosfera [...] [que] com a descoberta das leis da genética, adquire os instrumentos hábeis a interferir no processo generativo e de sobrevivência de todas as espécies vivas, inclusive a sua própria” (Comparato, 2001, 2-6).

amplo, referindo-se tanto ao direito do voto como ao direito de participação do pleito eleitoral na qualidade de candidato, é possível que o direito interno estabeleça determinados requisitos para o exercício do direito referido, sem que isso importe violação aos direitos humanos, constituindo-se em expressão da autodeterminação, na forma do artigo 1º, item 1, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, que dispõe: “Todos os povos têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural” (Brasil, 1992).

Este artigo se inicia com a apresentação dos direitos humanos e do direito à cidadania como direito à participação do indivíduo nas questões políticas do país, tanto pelo voto como pela participação do pleito como candidato a cargos eletivos em disputa para representação do povo. Em seguida, tratar-se-á das condições de elegibilidade e das causas de inelegibilidade de forma breve, para compreensão do processo eleitoral do direito interno pelo qual o candidato deve passar a fim de disputar de forma válida uma eleição, podendo, caso eleito pelos critérios de votação legais adotados pela Constituição e pela legislação, ser diplomado e empossado para o efetivo exercício do cargo eletivo disputado.

De cunho interdisciplinar, o presente artigo passa por temas de direito constitucional, direito eleitoral, direitos humanos e direito internacional dos direitos humanos, e espera-se dele que contribua para a melhor compreensão da correlação entre o direito internacional e o direito interno no que diz respeito aos direitos fundamentais relativos à cidadania.

## **Os direitos humanos e o direito à cidadania**

### *Os direitos humanos e a polêmica em torno de seu fundamento e natureza*

Sempre existiu e ainda existe intensa polêmica acerca do fundamento e a natureza dos direitos humanos. Para os jusnaturalistas, os direitos humanos são direitos naturais e inatos; para os positivistas, são direitos históricos e positivos<sup>4</sup>.

---

4. A teoria do direito natural considera que os indivíduos são dotados de direitos em relação ao Estado e que estes direitos precedem ao Estado, a quem cabe

Para Norberto Bobbio, não há mais espaço para debater o fundamento dos direitos humanos, porque a questão gera polêmica, e são tantos os direitos essenciais a serem protegidos que o debate deve concentrar-se na *efetividade*, e não mais em torno do fundamento desses direitos, dado seu indiscutível reconhecimento pela grande maioria dos países a partir da segunda metade do século XX, após a Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>5</sup>.

Fábio Konder Comparato sustenta que o fundamento dos direitos humanos consiste na dignidade da pessoa humana, que deve ser

---

reconhecê-los. Os filósofos contratualistas como Voltaire, Rousseau e Hobbes defendem a existência de um contrato entre o soberano e os súditos, ou entre o Estado e o povo, um contrato dirigido pela razão, que respeite a liberdade e a igualdade. Antes deles, as religiões contribuíram para a concepção de que o ser humano é dotado de direitos naturais anteriores ao Estado, já que foi criado à imagem e à semelhança de Deus, conforme Gênesis, cap. 1, vol. 27. Contrapondo-se a essa teoria, o positivismo, movimento do século XVIII, enfatizou a importância da observação empírica para as ciências naturais, propondo a descrição objetiva dos processos físicos, químicos e biológicos para o domínio da natureza pelo ser humano. Esse movimento repercutiu nas ciências humanas, gerando a necessidade de positivação do direito, não sendo mais suficiente a afirmação da existência de um direito como algo inerente ao ser humano em razão de sua natureza. Para os positivistas, o direito é um produto cultural, criado pelo ser humano, sendo necessária a sua positivação para o conhecimento e reconhecimento de seus limites, não sendo passível de proteção o direito não positivado. Uma deformação em certa fase histórica contribuiu para uma compreensão de direito positivo que violava liberdades, na medida em que o direito estava reduzido ao direito posto, com mitigação axiológica. Coube ao neopositivismo o resgate da compreensão de que o direito se relaciona com valores a serem observados para se atingir o justo. O neopositivismo traz um direito positivo com a adoção de princípios e de normas abertas, preenchidas com os valores da justiça, da igualdade, do bem-estar social, da moralidade e de outros valores relacionados à dignidade humana, embora não positivados.

5. Para Norberto Bobbio, discutir o fundamento dos direitos humanos é encontrar o fundamento último e irresistível que tornaria irrefutável a proteção de determinados direitos em relação à humanidade. Contudo, o ser humano não se mostra suficiente para afirmar de forma inquestionável, para toda a humanidade, a existência de certos direitos. Para Bobbio, “pode-se dizer que o problema do fundamento dos direitos humanos teve sua solução atual na Declaração Universal dos Direitos do Homem aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948. A Declaração Universal dos Direitos do Homem representa a manifestação da única prova através da qual um sistema de valores pode ser considerado humanamente fundado e, portanto, reconhecido: e essa prova é o consenso geral acerca da sua validade” (Bobbio, 2004, 17).

entendida como a proteção de direitos essenciais do ser humano, que lhe proporcionem uma vida digna de ser vivida, como apregoa Joaquín Herrera Flores<sup>6</sup>.

Flávio Piovesan (2012, 175) defende a *historicidade* dos direitos humanos, que não são um dado, mas uma invenção humana, algo construído por um constante processo de construção e reconstrução.

Ao considerar que a efetividade dos direitos humanos depende de sua prévia identificação em um rol de direitos que lhes apresente de forma minimamente clara e previamente estabelecida, deflui-se que os direitos humanos são direitos positivos, ou seja, reconhecidos e identificados no ordenamento jurídico.

Não se ignora que os direitos humanos são não raro definidos como direitos essenciais a todos os seres humanos, naturais, e a eles ínsitos. Todavia, sem prévio reconhecimento e sem sua anterior identificação como tais pela lei, dificulta-se o avanço na sua efetivação.

### *O reconhecimento da cidadania como um dos direitos humanos em âmbito internacional e no âmbito interno pelo direito positivo*

No âmbito do direito internacional, a cidadania é referida no artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seus três itens:

1. Todo ser humano tem o direito de fazer parte do governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.
2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.
3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto. (Organização das Nações Unidas, 2009)

---

6. Para Joaquín Herrera Flores (2009), os direitos humanos são espaços de luta por dignidade, espaços políticos, jurídicos, sociais, econômicos e legais onde é possível alcançar a efetividade de direitos para garantir acesso aos bens que proporcionam uma vida digna de ser vivida.



No âmbito do direito interno, a Constituição reconheceu a cidadania como um de seus fundamentos, ao lado da dignidade da pessoa humana, especificamente no inciso II de seu artigo 1º, destacando a participação do povo no processo de decisão política mediante o exercício do voto de forma direta e secreta, com valor igual para todos, conforme estabelecido por seu artigo 14<sup>7</sup>.

O reconhecimento da cidadania como um dos fundamentos do Estado brasileiro é também corolário da forma de governo adotada pela Constituição vigente. A *república* caracteriza-se pela *alternância do poder* para viabilizar a participação de todos, o que se faz mediante a *realização periódica de eleições*<sup>8</sup>.

### *Formas de expressão da cidadania: direito ao sufrágio*

Em um regime republicano, que busca a participação de todos os indivíduos no governo e na administração pública de forma igualitária, a cidadania se expressa notadamente pelo direito ao sufrágio.

Na lição de José Afonso da Silva (2016, 353, grifo do autor):

As palavras *sufrágio* e *voto* são empregadas comumente como sinônimas. A Constituição, no entanto, dá-lhes sentidos diferentes, especialmente no seu art. 14, por onde se vê que o *sufrágio* é *universal* e o *voto* é *direto, secreto* e tem valor *igual*. A palavra *voto* é empregada em outros dispositivos, exprimindo a vontade num processo decisório. [...]

O sufrágio (do latim *sufragium* = aprovação, apoio) é, como nota Carlos S. Fayt, um direito público subjetivo de natureza política, que tem o cidadão de eleger, ser eleito e de participar da organização da

---

7. Dispõe o artigo 14 da Constituição: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal, pelo voto secreto, com valor igual para todos, mediante: I – plebiscito, II – referendo, III – iniciativa popular” (Brasil, 1988).

8. Nas palavras de Marcelo Novelino (2017, 251): “A república se caracteriza pelo caráter representativo dos governantes, inclusive do Chefe de Estado (*representatividade*), pela necessidade de alternância no poder (*temporiedade*) e pela responsabilização política, civil e penal de seus detentores (responsabilidade). A forma republicana de governo possibilita a participação dos cidadãos, direta ou indiretamente, no governo e na administração pública, sendo irrelevante a ascendência do indivíduo para fins de titularidade e exercício de funções públicas”.

atividade do poder estatal. É um direito que decorre diretamente do princípio de que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. Constitui a instituição fundamental da democracia representativa e é pelo seu exercício que o eleitorado, instrumento técnico do povo, outorga legitimidade aos governantes. Por ele também se exerce diretamente o poder em alguns casos: plebiscito e referendo. Nele consubstancia-se o consentimento do povo que legitima o exercício do poder. E aí está a função primordial do sufrágio, de que defluem as *funções de seleção e nomeação* das pessoas que hão de exercer as atividades governamentais.

Nota-se que sufrágio é o direito de participar das decisões a serem aprovadas no espaço político, que corresponde ao espaço mais amplo de participação do cidadão na coisa pública. É nesse sentido que o sufrágio abrange o voto, que corresponde ao exercício do direito de participação, mas não só, porque inclui também o direito a ser eleito (a elegibilidade) e o direito de participar da organização da atividade do poder estatal (por meio de plebiscito, referendo ou iniciativa popular, conforme previsto no artigo 14, inciso I a III, da Constituição Federal). Assim, pode-se dividir o direito ao sufrágio em duas expressões: uma participativa, que abrange o direito ao voto e as formas de expressão popular pelo plebiscito, referendo e iniciativa popular; e outra ativa, caracterizada pela elegibilidade.

### *A expressão da cidadania participativa*

A expressão da cidadania pela participação ocorre pelo exercício do voto, observando-se os atributos referidos no artigo 14, *caput*, da Constituição, no sentido de que o voto deve ser *direto* (manifestado pelo próprio eleitor), *livre* (sem coação ou exercício de qualquer pressão moral) e *secreto* (em local reservado, em que seja possível assegurar o sigilo da escolha). A garantia do voto livre decorre de seu caráter secreto, e a garantia do exercício pleno da cidadania se dá com o voto manifestado de forma direta pelo próprio eleitor.

O sufrágio contempla também o direito de participação na direção dos negócios públicos do país de forma direta, por meio de *plebiscito*, *referendo* e *iniciativa popular*, na forma estabelecida pelo artigo 14, incisos I a III da Constituição, quando o povo

atua de forma direta e protagoniza a decisão submetida a sua análise<sup>9</sup>. Essa forma de participação, no entanto, é menos comum: a tomada das decisões dos negócios públicos em geral se dá pela representação do povo pela eleição de candidatos mais bem votados – de acordo com os critérios legais de eleição<sup>10</sup> –, responsáveis pela elaboração dos projetos de lei, deliberação e votação.

Para exercer o direito de votar, o cidadão precisa alistar-se e preencher os requisitos constitucionais e legais. O alistamento é facultado aos analfabetos, aos adolescentes de 16 (dezesesseis) anos a 17 (dezessete) anos e aos idosos com mais de 70 (setenta) anos, na forma do artigo 14, § 1º, inciso II, alíneas *a* e *c* da Constituição; sendo obrigatório para os alfabetizados dos 18 (dezoito) aos 70 (setenta) anos de idade, mediante comprovação de identidade e de endereço. Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros, os menores de 16 anos e os conscritos, durante o período do serviço militar obrigatório, na forma prevista pelo artigo 14, §§ 1º e 2º da Constituição Federal.

- 
9. O plebiscito e o referendo se distinguem pelo momento da consulta popular. O plebiscito consiste em consulta prévia ao povo e o referendo em consulta posterior à elaboração do documento legislativo ou de ato administrativo submetido à análise popular por proposta de pelo menos um terço dos membros de qualquer das casas do Congresso Nacional, para que delibere sobre matéria de acentuada relevância constitucional, legislativa ou administrativa. A iniciativa popular, por sua vez, corresponde ao direito que o povo tem de apresentar projetos de lei à Câmara dos Deputados, mediante o preenchimento dos requisitos estabelecidos na Constituição, que correspondem à obtenção de assinaturas de pelo menos 1% do eleitorado nacional, distribuídos em cinco unidades da Federação, observando-se o mínimo de 0,3% do eleitorado nas cinco unidades federativas (Brasil, 1998).
  10. De acordo com o artigo 1º, parágrafo único, da Constituição: “Todo o poder emana do povo, que o exerce de forma direta ou por meio de representantes eleitos” (Brasil, 1988). A eleição de candidatos aos cargos de chefe do Executivo, como presidente e vice-presidente da República, governadores e vice-governadores dos estados e do Distrito Federal e prefeitos e vice-prefeitos nos municípios, obedece ao sistema majoritário de votação, pelo qual é eleito o candidato que obtém mais da metade dos votos absolutos ou aquele mais bem votado no segundo turno das eleições. Pela regra do artigo 3º, § 2º, da Lei 9.504/97, nos municípios com menos de duzentos mil habitantes, não se realiza segundo turno, vencendo o pleito aquele que obtém o maior número de votos, excluídos os brancos e nulos. Já a eleição para candidatos aos cargos de deputado federal, deputado estadual, deputado distrital e vereadores se dá pelo sistema proporcional de votação. Por esse sistema, os candidatos são eleitos pelo quociente eleitoral obtido pelos seus partidos políticos e pelo número de votos recebidos.

Alistado, o eleitor recebe uma inscrição eleitoral que o inclui no Cadastro Eleitoral, gerenciado pelo Tribunal Superior Eleitoral, conforme disciplinado pela Resolução TSE 21.538/03<sup>11</sup>, que o habilita a votar desde que mantenha a regularidade de sua inscrição eleitoral, que poderá ser cancelada na forma tratada na seção a seguir.

### *O cancelamento da inscrição eleitoral*

A inscrição eleitoral é cancelada nas hipóteses previstas no artigo 71 do Código Eleitoral (Lei 4.737/1965), *verbis*:

Art. 71. São causas de cancelamento:

I – a infração dos artigos 5º e 42;

II – a suspensão ou perda dos direitos políticos;

III – a pluralidade de inscrição;

IV – o falecimento do eleitor;

V – deixar de votar em 3 (três) eleições consecutivas (redação dada pela Lei nº 7.663, de 27.5.1988).

§ 1º A ocorrência de qualquer das causas enumeradas neste artigo acarretará a exclusão do eleitor, que poderá ser promovida *ex officio*, a requerimento de delegado de partido ou de qualquer eleitor.

O artigo 5º do Código Eleitoral proíbe o alistamento dos analfabetos, dos que não saibam exprimir-se na língua nacional e dos que estejam privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos. Todavia, a Constituição de 1988 admitiu o alistamento de analfabetos, e o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução TSE 23.274/2010, onde concluiu que não saber exprimir-se na língua nacional é critério não recepcionado pela Constituição.

O artigo 42 do Código Eleitoral, por sua vez, dispõe que o alistamento se faz mediante a qualificação e a inscrição do eleitor, devendo este indicar seu domicílio para fins eleitorais. As formas

---

11. A Resolução TSE 21.538, de 14 de outubro de 2003, “dispõe sobre o alistamento e serviços eleitorais mediante processamento eletrônico de dados, a regularização de situação de eleitor, a administração e a manutenção do cadastro eleitoral, o sistema de alistamento eleitoral, a revisão do eleitorado e a fiscalização dos partidos políticos, entre outros” (Brasil, 2003).

de cancelamento da inscrição eleitoral previstas no artigo 71, como se extrai de sua leitura, são a suspensão ou perda dos direitos políticos, analisadas no item a seguir; a pluralidade de inscrições eleitorais; o falecimento do eleitor ou deixar de votar em três eleições consecutivas, sendo que os órgãos da Justiça Eleitoral consideram cada turno como uma eleição<sup>12</sup>.

### *As hipóteses de perda e de suspensão do direito ao sufrágio*

A suspensão dos direitos políticos é matéria regulada pelo artigo 15 da Constituição, que assim dispõe:

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

I – cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;

II – incapacidade civil absoluta;

III – condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

IV – recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;

V – improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Da leitura do dispositivo, verifica-se que a hipótese prevista no inciso I é de perda de direitos políticos<sup>13</sup>. O inciso II pode tratar de suspensão caso a pessoa venha a recuperar-se da situação que lhe restringiu a capacidade civil, ou perda, caso não haja recuperação de tal capacidade.

As demais hipóteses tratam de suspensão porque, cumprida a condenação criminal, os direitos políticos de votar são reativados, embora a outra esfera da cidadania, consistente no direito de participar do

---

12. Em consulta às informações constantes dos sítios dos tribunais regionais eleitorais, verifica-se que é pacífico o entendimento de que cada turno é uma eleição, para fins do cancelamento da inscrição eleitoral na forma prevista no artigo 71, inciso V, do Código Eleitoral.

13. A perda da naturalização pelo estrangeiro ocorre por atividade nociva ao interesse nacional (artigo 12, § 4º, inciso I, Constituição Federal) ou caso venha a adquirir outra nacionalidade, salvo nas hipóteses previstas nas alíneas *a* e *b* do inciso II do § 4º do artigo 12 da Constituição.

processo eleitoral como candidato, fique suspensa por mais um período de oito anos nas hipóteses previstas em lei, como se verá adiante.

A recusa de cumprir prestação alternativa fixada em lei e a condenação pela prática de improbidade administrativa são situações em que, cumprida a prestação ou decorrido o prazo de suspensão na forma prevista pelo artigo 37, § 4º, da Constituição, reativa-se o direito ao sufrágio<sup>14</sup>.

### *A expressão da cidadania como o direito de se eleger e de participação ativa pelo exercício de mandatos eletivos*

O direito de cidadania também se expressa como o direito que o indivíduo possui de ocupar cargos eletivos, participando do processo eleitoral como candidato. Para isso, é necessário preencher as condições de elegibilidade e não incorrer em causas de inelegibilidade, previstas na Constituição e na legislação.

Para exercer o direito de participação do processo político como candidato, o cidadão precisa preencher condições mínimas, analisadas pela Justiça Eleitoral em processo próprio, obtendo habilitação específica para disputar os cargos políticos cujo número de vagas e forma de preenchimento estão previstos na Constituição e na lei federal<sup>15</sup>. Eleito, o cidadão tem o direito de representar o povo no cargo eletivo para o qual foi eleito, cumprindo o mandato pelo tempo estabelecido pelo ordenamento jurídico.

O deputado federal e o senador que perder ou tiver suspensos os seus direitos políticos por declaração da Mesa da Casa respectiva, de ofício ou por provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, perderá o

---

14. Sobre esse ponto, Alexandre de Moraes (2016, 277) sustenta que a recusa de cumprir prestação alternativa fixada em lei corresponde à perda dos direitos políticos, porque se não cumprida a prestação alternativa não há direito ao voto.

15. Encontra-se no artigo 45, caput e §§ 1º e 2º, da Constituição a regra de que os estados, o Distrito Federal e os territórios elegem o número mínimo de oito e o número máximo de setenta deputados federais, distribuídos de forma proporcional, até o limite de 513, na forma prevista na Lei Complementar 78/93, e que as unidades federativas e o Distrito Federal elegem três senadores cada. O número de deputados estaduais encontra previsão no artigo 27, § 1º da Constituição, e o de vereadores no artigo 29, inciso IV, em suas respectivas alíneas, com o mínimo de 9 até 55, conforme o número de habitantes do estado ou do município.

direito ao exercício do mandato para o qual tenha sido eleito, assegurada ampla defesa<sup>16</sup>.

### *Dos direitos políticos positivos e negativos*

A alistabilidade, que consiste na possibilidade de se alistar como eleitor, e o direito ao sufrágio em todas as suas dimensões (representativa ou pela participação ativa) são direitos políticos e integram uma das categorias dos direitos fundamentais, que abarcam as liberdades civis e os direitos políticos, tratados como direitos de primeira dimensão.

Na classificação de José Afonso da Silva, a alistabilidade, o direito ao voto e o direito de ser votado (elegibilidade) correspondem a direitos políticos positivos. Segundo essa mesma classificação, opondo-se aos direitos positivos, encontram-se os direitos políticos negativos, que correspondem, respectivamente, à inalistabilidade, à perda e suspensão dos direitos políticos – que implicam restrição ao direito de votar –, e à inelegibilidade<sup>17</sup>.

A inalistabilidade alcança os estrangeiros, os menores de 16 anos e os conscritos, durante o serviço militar obrigatório. A ausência do direito ao sufrágio alcança aqueles que tiveram a sua inscrição cancelada, até que regularizem sua inscrição eleitoral, bem como os casos de perda e suspensão dos direitos políticos. As hipóteses de inelegibilidade dividem-se em inelegibilidades constitucionais e inelegibilidades infraconstitucionais ou legais. As inelegibilidades constitucionais classificam-se em *absolutas*, que impedem o indivíduo de disputar toda e qualquer eleição, abrangendo a inelegibilidade

---

16. Nesse sentido, configura-se, como aponta Alexandre de Moraes (2016, 276): “STF – 1ª T. – Embs. Decl. Em Embs. Decl. Em Agr. Reg. Em Ag. De inst. Ou de pet. Nº 177.313/MG – Rel. Min. Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 5 nov. 1996, p. 44.488 – Ementário STF, 1.850/1.900. No mesmo sentido decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF – Pleno – Rextr. Nº 225.019/GO – Rel. Min. Nelson Jobim, decisão: 8-8-99 – Informativo STF nº 161. Conferir, ainda, Informativo STF nº 162”.

17. Nas palavras de José Afonso da Silva (2016, 352): “Os *direitos políticos positivos* consistem no conjunto de normas que asseguram o direito subjetivo de participação no processo político e nos órgãos governamentais. Eles garantem a participação do povo no poder de dominação política por meio das diversas modalidades de direito de sufrágio: direito de voto nas eleições, direito de elegibilidade (direito de ser votado), direito de voto nos plebiscitos e referendos, assim como por outros direitos de participação popular e o direito de organizar e participar de partidos políticos”.

do analfabeto e do conscrito, na forma do artigo 14, § 4º, da Constituição, e em *relativas*, que impedem determinados e certos indivíduos de disputar a eleição para cargos eletivos certos e específicos em razão de estarem investidos de um cargo eletivo do qual precisam se afastar, como é o caso dos chefes do Poder Executivo que queiram disputar outros cargos eletivos (artigo 14, § 6º, da Constituição), ou de uma condição particular, como a inelegibilidade dos parentes consanguíneos ou afins até o segundo grau de chefe do Poder Executivo, que não podem disputar eleição para os cargos eletivos vinculados à circunscrição em que o último exerce a chefia do Poder Executivo (artigo 14, § 7º, da Constituição), salvo se já titulares de mandato eletivo e concorrendo à reeleição.

As inelegibilidades infraconstitucionais ou legais são aquelas previstas na Lei Complementar 64/1990, a Lei de Inelegibilidades, editada para regulamentar o artigo 14, § 9º, da Constituição Federal e criar um rol de inelegibilidades para preservar a probidade e a moralidade administrativa.

Portanto, se de um lado a alistabilidade, o direito ao sufrágio e a elegibilidade são direitos políticos positivos, de outro lado, a inalistabilidade, a perda e suspensão dos direitos políticos e a inelegibilidade correspondem aos direitos políticos negativos.

Tratadas as questões relativas à (in)alistabilidade e ao direito ao sufrágio, adiante serão analisados os requisitos relativos à elegibilidade, passando, antes, pela teoria das gerações dos direitos a fim de compreender que os direitos políticos são liberdades públicas que correspondem a direitos fundamentais iniciais, ou seja, direitos de primeira dimensão.

## **Condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade**

*A teoria das gerações dos direitos e os direitos fundamentais como direitos humanos*

De acordo com Ingo Wolfgang Sarlet (2011, 38):

De modo especial, os valores da dignidade da pessoa humana, da liberdade e da igualdade dos homens encontram suas raízes na filosofia clássica, especialmente na greco-romana, e no pensamento cristão. Saliente-se, aqui, a circunstância de que a democracia ateniense



constituía um modelo político fundado na figura do homem livre e dotado de individualidade. Do Antigo Testamento, herdamos a ideia de que o ser humano representa o ponto culminante da criação divina, tendo sido feito à imagem e semelhança de Deus. Da doutrina estoica greco-romana e do cristianismo advieram, por sua vez, as teses da unidade da humanidade e da igualdade de todos os homens em dignidade (para os cristãos, perante Deus).

Segundo Sarlet, a religião e a filosofia trouxeram as ideias que fundamentaram o direito natural, mais tarde contribuindo, no século XVI, para a afirmação da existência de postulados de cunho suprapositivo que orientariam e limitariam o poder, atuando como critérios de legitimação de seu exercício.

Nos séculos XVII e XVIII, tais postulados avançaram para a filosofia contratualista. Dentre os filósofos contratualistas, destaca-se John Locke (1632-1704) como um dos primeiros a atribuir aos direitos naturais e inalienáveis do homem (vida, liberdade, propriedade e resistência) uma eficácia oponível, embora os reconhecesse apenas aos cidadãos e proprietários, como sujeitos, e não objetos de governo (Sarlet, 2011, 40).

Os primeiros direitos do indivíduo em face do Estado exigiam deste último a abstenção para garantir o exercício de liberdades públicas e civis, dentre elas os direitos de liberdade de manifestação de pensamento, de liberdade religiosa, de culto, de opinião e de ir e vir. Com o tempo, a sociedade passou a exigir do Estado prestações positivas para assegurar o atendimento em serviços sociais básicos, como saúde, educação e direito ao trabalho e ao transporte, o que ensejou o surgimento dos direitos sociais<sup>18</sup>.

Percebeu-se pouco adiante que as sociedades precisam proteger direitos de interesse de todos, como o meio ambiente equilibrado e a proteção não só do indivíduo, mas de grupos humanos, como a família, o povo e a nação. Tais direitos se caracterizariam, portanto,

---

18. O liberalismo baseado na ideia do *laissez faire et laissez passer, le monde va de lui même*, trouxe desigualdades, e com as guerras que vitimaram várias pessoas e reduziram a produção de alimentos, sentiu-se a necessidade da atuação positiva do Estado para assegurar a prestação de serviços públicos, dando origem ao Estado social de direito e aos chamados “direitos fundamentais de segunda geração”, pleiteados ao Estado logo após os primeiros direitos, as liberdades públicas.

como direitos de natureza coletiva (relacionada a certos grupos) ou difusa (de titularidade de todos), sendo os exemplos mais citados pela doutrina o direito à conservação do patrimônio histórico e cultural, o direito à comunicação e o já citado direito a um meio ambiente equilibrado.

Essa evolução foi organizada em três gerações na teoria das gerações dos direitos. Segundo essa teoria, os direitos fundamentais estão classificados em três gerações, considerando-se as *liberdades públicas* como os direitos de primeira geração, os *direitos sociais* como os direitos de segunda geração e os *direitos coletivos* como direitos de terceira geração.

Norberto Bobbio criticou a teoria das gerações dos direitos, preferindo a nomenclatura *dimensões* de direitos, considerando-as como um grupo indivisível e interdependente, que representa a totalidade de direitos fundamentais, adquiridos em três fases históricas. Para ele, o termo “geração de direitos” daria a entender que as gerações posteriores substituiriam os direitos das anteriores, quando na realidade as três gerações de direitos representam uma categoria global de direitos fundamentais (Bobbio, 2004).

No mesmo sentido, Ingo Wolfgang Sarlet (2011, 45) comenta que

não há como negar que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementaridade, e não de alternância, de tal sorte que o uso da expressão “gerações” pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual há quem prefira o termo “dimensões” dos direitos fundamentais, posição esta que aqui optamos por perfilhar, na esteira da mais moderna doutrina.

Walber de Moura Agra (2014, 141) destaca que:

O sentido dos direitos fundamentais como norma obrigatória é decorrência direta de seu processo de evolução. Desse modo, pode-se observar que tais direitos não foram sempre os mesmos e, sim, que evoluíram no decorrer do tempo. Contudo, convém ressaltar que esse desenvolvimento não é uniforme em todos os países, nem é linear, no sentido de sempre ocorrer um avanço no teor dos direitos conquistados. Retrocessos são possíveis, como nos chama a atenção a barbárie nazista. Sua evolução está intrinsecamente ligada a questões sociais,

econômicas e culturais, modulando-se de acordo com a mobilização social para garantir que suas demandas possam ser atendidas.

Os direitos fundamentais são direitos essenciais e básicos que devem ser respeitados pelo Estado em face de todo e qualquer indivíduo, alcançando, inclusive, os estrangeiros<sup>19</sup>. No Brasil, o rol de direitos fundamentais está catalogado em grande medida no artigo 5º, caput e incisos, da Constituição Federal, bem como nos artigos subsequentes até o artigo 12 – e não só nestes artigos, mas em outros também esparsos na Constituição e em tratados internacionais. O direito ao meio ambiente equilibrado encontra previsão no artigo 225 da Constituição, e a previsão de que tratados internacionais relativos a direitos fundamentais têm aplicação imediata no Brasil encontra-se no § 1º de seu artigo 5º.

Embora os fundamentos da teoria do direito natural tenham embasado as teorias contratualistas, que contribuíram para o reconhecimento dos primeiros direitos fundamentais como direitos naturais, prevalece hoje a concepção positivista, segundo a qual os direitos fundamentais são aqueles elencados na Constituição e na legislação de cada Estado. Essa concepção prevalece porque a previsão legal de um direito afirma o seu reconhecimento como direito fundamental dentro de cada Estado, superando a relatividade cultural<sup>20</sup>.

Nesse ponto, destaca-se que entre as liberdades públicas e os direitos de primeira geração incluem-se os direitos políticos, que

---

19. Ao tratar dos direitos fundamentais e coletivos, a Constituição assegura os direitos à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade aos brasileiros e estrangeiros residentes no país (artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal de 1988).

20. A relatividade cultural se opõe ao universalismo dos direitos humanos. De acordo com a doutrina dos direitos humanos, esses direitos se caracterizam pela sua universalidade, no sentido de que alcançam a todos os seres humanos, confrontando a soberania das nações. Em oposição ao universalismo desses direitos, afirma-se que cada Estado tem soberania para catalogação dos direitos reconhecidos como fundamentais. Cabe a cada Estado aderir aos tratados internacionais, com as reservas que entende adequadas para a sua legislação, cultura e valores econômicos e políticos. Para Luigi Ferrajoli (apud Agra 2014, 137), a universalidade é uma característica dos direitos fundamentais que permite definir esses direitos no aspecto formal ou estrutural, reconhecendo-os como aqueles direitos que podem ser atribuídos a todos os povos, tornando-se um apanágio da qualidade de cidadão.

correspondem aos direitos de cidadania, porque estão relacionados à *civitas*, ou seja, à possibilidade de participação dos temas políticos, que afetam toda a sociedade.

Destaque-se que os direitos políticos são inicialmente reconhecidos a uma categoria de pessoas. Escravos e mulheres não gozavam de direitos políticos. Na Constituinte de 1890, três deputados propuseram o direito ao voto “às mulheres diplomadas com títulos científicos e de professora, desde que não estivessem sobre o poder marital nem paterno, bem como às que estivessem na posse de seus bens”, e outras emendas propunham o sufrágio “às cidadãs, solteiras ou viúvas, diplomadas em direito, medicina ou farmácia” e às que dirigissem “estabelecimentos docentes, industriais ou comerciais”, mas todas foram rejeitadas (Brasil, 2010).

O voto feminino foi assegurado no Brasil em 24 de fevereiro de 1932 – em 3 de maio de 1933 a mulher brasileira votou e foi votada pela primeira vez em âmbito nacional, na eleição para a Assembleia Nacional Constituinte – vindo a ganhar base constitucional com a Constituição de 1934<sup>21</sup>.

Os direitos políticos, a par dos direitos de segunda e de terceira geração, integram todos juntos os direitos humanos, que são, na definição da doutrina, destinados à proteção da dignidade da pessoa humana e pertencem a todos pelo simples fato de serem humanos. A distinção entre os direitos humanos e os direitos fundamentais está no fato de que aqueles são direitos fundamentais reconhecidos em nível internacional, enquanto os últimos correspondem a direitos reconhecidos pelo direito interno de cada país.

---

21. Recentemente, a Lei 13.086, de 8 de janeiro de 2015, instituiu o Dia da Conquista do Voto Feminino – a ser comemorado anualmente em 24 de fevereiro – no calendário oficial do Governo Federal (Brasil, 2015). Na Nova Zelândia, o direito ao voto feminino foi conquistado em 1893, mas na França isso só ocorreu em 1944 e, na Suíça, em 1971. Segundo notícia do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná: “No decorrer do século XX o voto das mulheres foi ganhando cada vez mais peso até que, nas eleições do ano 2000, pela primeira vez o eleitorado feminino superou em números absolutos o masculino. Já nas eleições de 2016, as eleitoras se tornaram maioria em todos os estados brasileiros. No total, dos 144 milhões de brasileiros aptos a votar, 75.226.056 eram mulheres, ou seja, representavam 52,24% do eleitorado. Em 2018 não será diferente: a participação das eleitoras brasileiras será decisiva” (Paraná, 2018).

Nessa senda, os direitos humanos e os direitos fundamentais nada mais são do que direitos destinados a assegurar a dignidade da pessoa humana, motivo pelo qual há doutrinadores como Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1999) que preferem usar a expressão *direitos humanos fundamentais*<sup>22</sup>.

Para encerrar a temática dos direitos fundamentais e suas dimensões, há doutrinas que identificam quatro, cinco e até seis dimensões de direitos fundamentais, referidas em nota.

Não há consenso sobre quais direitos integram cada uma dessas dimensões. Para Walber Moura Agra (2014, 159), por exemplo, os direitos à informação e à participação política, bem como à democracia participativa, integrariam os direitos de quarta dimensão. Esses direitos importam o exercício de uma cidadania além do mero sufrágio, abrangendo mecanismos jurídicos para a participação efetiva do cidadão na tomada de decisões políticas. O plebiscito, nesse caso, integraria essa dimensão de direitos, não de primeira geração, mas de quarta dimensão, visto de uma perspectiva mais robusta por assegurar uma interferência mais ativa do cidadão nas decisões políticas fundamentais. Tratando dos direitos de quarta dimensão, Ingo Wolfgang Sarlet (2011, 50) menciona que o direito à paz seria o principal exemplo dessa dimensão de direitos, por se tratar de um direito que alcança a globalização, atingindo toda a humanidade, seguindo o entendimento adotado por Paulo Bonavides, em que pese esse direito seja reconhecido como um direito de terceira geração para Karel Vasak, o criador da teoria das gerações de direitos. Para Walber Moura Agra (2014, 160), os direitos de quinta geração seriam os direitos do bem-estar social pós-industrial, que conseguiu concretizar os direitos políticos, materiais e os inerentes ao patrimônio comum da humanidade, como a paz, o desenvolvimento e a proteção do meio ambiente, assumindo

---

22. Tratando dessa temática, Alexandre de Moraes (2011) aborda os artigos 1º ao 5º da Constituição, tratando os direitos fundamentais consagrados na Constituição brasileira como “direitos humanos fundamentais”. Na mesma linha, Walber de Moura Agra (2014, 156-7), quando trata da classificação dos direitos humanos, apresenta as classificações de vários doutrinadores relativas aos direitos fundamentais, tratando dos termos como sinônimos para referir-se a direitos essenciais ligados à dignidade da pessoa humana.

agora desafios relativos ao progresso científico para construção de uma teoria ética que valorize a essência de cada ser humano. Nessa linha, são direitos de quinta dimensão a manipulação genética, os limites a intervenções científicas no corpo humano e a utilização de clones e outras questões relacionadas à biologia, à química, à medicina e à biomedicina (Agra, 2014, 160). Por fim, os direitos de sexta dimensão seriam relativos à proteção dos direitos dos animais, que poderiam ser considerados como pessoas, dotados de personalidade jurídica, considerando-se o ser humano como animal da espécie *Homo sapiens*. Segundo Walber de Moura Agra (2014, 60-1), Heron Gordilho sustenta que “o Código Civil de 2002 removeu uma das principais barreiras levantadas pelos civilistas que sustentam que o direito é feito exclusivamente para a espécie humana [...] quando substituiu a palavra homem pela palavra pessoa, demonstrando claramente que pessoal natural e ser humano são conceitos independentes”.

### *Das condições de elegibilidade*

Tratar das condições de elegibilidade é esclarecer quais são os requisitos constitucionais e legais para o exercício desse direito político que integra o campo dos direitos humanos fundamentais. Algumas das condições de elegibilidade estão na Constituição e outras na legislação.

### *Condições constitucionais de elegibilidade*

As condições constitucionais de elegibilidade estão previstas no artigo 14, § 3º, incisos I a VI, da Constituição Federal. São elas:

- I - a nacionalidade brasileira;
- II - o pleno exercício dos direitos políticos;
- III - o alistamento eleitoral;
- IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;
- V - a filiação partidária;
- VI - a idade mínima de:
  - a) trinta e cinco anos para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;
  - b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

- c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;
- d) dezoito anos para Vereador.

A Constituição não menciona o tempo de aferição da idade mínima nela referida, porém, a Lei das Eleições (Lei 9.504/1997) regulou o tema em seu artigo 11, § 2<sup>o</sup><sup>23</sup>, definindo que a data de aferição da idade mínima para cada cargo eletivo corresponde à data da posse, com exceção do cargo de vereador, em que a comprovação da idade mínima deve ocorrer na data da protocolização do requerimento do registro de candidatura.

### *Condições legais de elegibilidade*

As condições legais de elegibilidade encontram-se no artigo 11 da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997). São elas:

- I - cópia da ata da convenção partidária;
- II - autorização escrita do candidato;
- III - prova da filiação partidária;
- IV - declaração de bens assinada pelo candidato;
- V - prova do domicílio eleitoral na circunscrição territorial do cargo para o qual pretende disputar o cargo eletivo;
- VI - certidão de quitação eleitoral;
- VII - certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual;
- VIII - foto do candidato;
- IX - propostas para os cargos do Executivo.

### *Das causas de inelegibilidade*

As causas de inelegibilidade correspondem aos impedimentos ao indivíduo para disputar um cargo eletivo, mencionados na Constituição ou na lei.

---

23. “A idade mínima constitucionalmente estabelecida como condição de elegibilidade é verificada tendo por referência a data da posse, salvo quando fixada em dezoito anos, hipótese em que será aferida na data-limite para o pedido de registro. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)” (Brasil, 1997).

### *Causas constitucionais de inelegibilidade*

As causas constitucionais de elegibilidade encontram-se no artigo 14, §§ 4º a 7º, da Constituição Federal. As causas constitucionais de inelegibilidade abrangem os inalistáveis (estrangeiros e menores de 16 anos) e os conscritos, enquanto estiverem prestando o serviço militar obrigatório.

O § 5º veda que os chefes do Poder Executivo ou aqueles que os tenham substituído no curso dos seus mandatos possam disputar um terceiro mandato, admitindo uma única reeleição. O § 6º trata da inelegibilidade dos chefes do Poder Executivo que queiram disputar outros cargos eletivos e não se afastem de suas funções no prazo de seis meses antes da data da eleição para o cargo que pretendem disputar. Por fim, o § 7º trata da inelegibilidade reflexa que alcança os parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau de chefes do Executivo, que ficam inelegíveis para os cargos vinculados à circunscrição em que seu parente exerce o referido mandato.

### *Causas legais (ou infraconstitucionais) de inelegibilidade*

As causas infraconstitucionais de inelegibilidade estão previstas na Lei Complementar 64/1990, a Lei de Inelegibilidades, alterada em 2010 pela Lei Complementar 135/2010, que ficou conhecida como “Lei da Ficha Limpa”, porque trouxe novas hipóteses de inelegibilidade, restringindo a elegibilidade de candidatos em várias situações, como a condenação criminal proferida por órgão colegiado, como se verá adiante.

As inelegibilidades referidas no inciso I do artigo 1º da Lei Complementar 64/1990, englobam:

- (1) Inelegibilidade geral: inalistáveis e analfabetos (artigo 1º, inciso I, *a*).
- (2) Condenação por perda do mandato eletivo por falta de decoro parlamentar (artigo 1º, inciso I, *b*).
- (3) Condenação por infração à Constituição Estadual e à Lei Orgânica pelos chefes do Executivo estadual e municipal (artigo 1º, inciso I, *c*).
- (4) Renúncia a mandato de qualquer cargo eletivo desde o oferecimento da representação ou petição capaz de autorizar



- a abertura de processo por infringência de dispositivo da Constituição Federal, Estadual ou Lei Orgânica (artigo 1º, inciso I, *k*).
- (5) Condenação em ações eleitorais por: (i) abuso do poder econômico, (artigo 1º, inciso I, *d*); (ii) corrupção, doação ilícita de recursos, captação e gastos ilícitos de campanha e conduta vedada, que impliquem cassação do registro ou do diploma (artigo 1º, inciso I, *j*); e (iii) doações eleitorais tidas por ilegais, da pessoa física e dos dirigentes das pessoas jurídicas responsáveis (artigo 1º, inciso I, *p*), desde que a decisão tenha transitado em julgado ou sido proferida por órgão colegiado, em todos os casos.
  - (6) Condenação criminal em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado (artigo 1º, inciso I, *e*).
  - (7) Condenação por abuso do poder econômico ou político em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado de detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, por benefício próprio ou a terceiros (artigo 1º, inciso I, *h*).
  - (8) Indignos do oficialato ou com ele incompatíveis (artigo 1º, inciso I, *f*), os que forem excluídos da profissão por infração ético-profissional, em decisão do órgão profissional competente (artigo 1º, inciso I, *m*) e os que forem demitidos do serviço público em processo administrativo ou judicial (artigo 1º, inciso I, *o*), salvo suspensão ou anulação da decisão pelo Poder Judiciário nos casos das alíneas *m* e *o*, bem como os magistrados e membros do Ministério Público aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, ou que tenham perdido o cargo por sentença ou tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar (artigo 1º, inciso I, *q*).
  - (9) Rejeição de contas pelo exercício de cargos e funções públicas, por irregularidade insanável e que configure ato doloso de improbidade administrativa (artigo 1º, inciso I, *g*) e os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, também por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito (artigo 1º, inciso I, *l*).

- (10) Ocupação de cargo ou função de direção, administração ou representação de estabelecimentos de crédito, financiamento ou seguro (bancos, instituições financeiras) nos 12 meses anteriores à decretação de processo de liquidação judicial ou extrajudicial enquanto não forem exonerados de qualquer responsabilidade (artigo 1º, inciso I, *i*).

A Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL) propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.578 para questionar o artigo 1º, inciso I, alínea *m*, que trata da inelegibilidade de profissionais liberais condenados por violação ético-profissional e, de outro lado, o Partido Popular Socialista (PPS) propôs a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 29, enquanto o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) propôs a ADC 30 (Brasil, 2012).

As ações constitucionais referidas foram relatadas pelo ministro Luiz Fux, e o Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, reconheceu a constitucionalidade da Lei Complementar 135/2010 – que ficou conhecida como “Lei da Ficha Limpa” – na conclusão do julgamento em 16 de fevereiro de 2012.

Além das inelegibilidades previstas nas alíneas do inciso I do artigo 1º da Lei de Inelegibilidades, há outras específicas, referidas nos incisos II a VII do mesmo artigo, relativas ao cargo de presidente e vice-presidente da República (inciso II), ao cargo de governador e vice-governador de estado e do Distrito Federal (inciso III), ao cargo de prefeito e vice-prefeito (inciso IV), ao Senado Federal (inciso V), para a Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa e Câmara Legislativa nas situações idênticas às inelegibilidades para o Senado Federal, nas mesmas condições e observados os mesmos prazos (inciso VI), e para a Câmara Municipal (inciso VII).

Tais inelegibilidades estipulam prazos de desincompatibilização de seis, quatro e três meses, dependendo do cargo ocupado e do cargo eletivo para o qual se pretende a candidatura.

### *Relevância da alocação da inelegibilidade*

A natureza da inelegibilidade tem relevante valor prático. As inelegibilidades constitucionais não sofrem preclusão e podem ser arguidas em recurso contra expedição de diploma, que corresponde

a uma ação eleitoral (embora tenha nome de recurso) que pede que o diploma não seja expedido em favor de candidato inelegível em razão de uma das causas constitucionais. Já as inelegibilidades previstas na lei infraconstitucional se sujeitam a preclusão e não podem ser arguidas após o registro de candidatura, salvo se forem supervenientes.

## **Conclusão**

Com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, os Estados assumiram o compromisso de proteger os direitos humanos mediante a criação de leis e a adoção de políticas de cumprimento de sua legislação para assegurar a concretização do núcleo essencial dos direitos humanos, que consiste na dignidade humana.

Incluem-se entre os direitos humanos o direito à cidadania, que se expressa como direito ao sufrágio e a ocupar os cargos eletivos, participando da disputa eleitoral necessária para tanto. Dessa forma, o direito à cidadania abrange tanto o direito ao sufrágio como o de candidatura (direito de elegibilidade).

De outro prisma, o direito à cidadania engloba os direitos políticos, tanto em seu aspecto positivo (alistabilidade, direito ao sufrágio e elegibilidade) como o seu aspecto negativo (inalistabilidade, perda ou suspensão do direito ao sufrágio e inelegibilidade). Tais direitos são considerados fundamentais.

De acordo com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, “Todos os povos têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural” (Brasil, 1992).

No Brasil, a Constituição estabeleceu as condições de alistamento eleitoral, proibindo-o aos estrangeiros e facultando-o aos analfabetos, maiores de 16 (dezesseis) e menores de 18 (dezoito) anos e maiores de 70 (setenta) anos, com obrigatoriedade aos indivíduos nacionais, alfabetizados, de dezoito a setenta anos de idade.

Estabeleceu-se que com o alistamento eleitoral adquirem-se os direitos políticos positivos de voto e de participação em plebiscitos, referendos e iniciativas populares que apresentem projetos de lei à

Câmara, além da possibilidade de apresentar-se como candidato ao exercício de um cargo eletivo (elegibilidade).

De acordo com a Constituição, o cancelamento ou a perda da nacionalidade brasileira gera a perda dos direitos políticos e a incapacidade civil absoluta; a condenação criminal com trânsito em julgado, a negação em cumprir prestação alternativa em obrigação imposta por lei a todos, como no caso do serviço militar obrigatório e a suspensão dos direitos políticos por improbidade administrativa, geram a suspensão do direito ao voto e ensejam a inelegibilidade porque uma vez incurso em uma das hipóteses de perda ou suspensão, o indivíduo encontra-se sem a plenitude dos direitos políticos.

As condições de elegibilidade estão previstas no artigo 14, § 3º, incisos I a VI, alíneas *a d* da Constituição e consistem na nacionalidade brasileira, na plenitude dos direitos políticos, no alistamento eleitoral, no domicílio eleitoral na circunscrição do cargo pleiteado, na filiação partidária e na idade mínima de 35 anos para os cargos de presidente e vice-presidente da república e senador, de 30 para os cargos de governador de estado e do Distrito Federal, de 21 para os cargos de deputado federal, deputado distrital e deputado estadual, prefeito, vice-prefeito e juiz de paz e de 18 anos para o cargo de vereador.

As causas de inelegibilidade atingem os inalistáveis (estrangeiros e conscritos) e os analfabetos (que podem se alistar facultativamente e uma vez alistados gozam do direito ao voto e à participação em consultas populares e iniciativa popular, mas não do direito à elegibilidade) para todos os cargos; e os chefes do Poder Executivo em segundo mandato ou aqueles que os tenham substituído no curso dos mandatos anteriores, uma vez que só se admite uma única reeleição, e aqueles que queiram em qualquer dos dois mandatos disputar outro cargo eletivo, sem se afastarem nos seis meses anteriores ao pleito, bem como os seus parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau para os cargos vinculados à circunscrição em que exercem o mandato executivo.

A alocação das causas de inelegibilidade na Constituição e na lei tem relevância prática, pois determina a possibilidade de sua invocação após a realização da eleição, em ação própria que visa à não expedição do diploma e só admite as causas de inelegibilidade previstas na Constituição, enquanto as causas legais só podem ser pleiteadas em ação de impugnação ao registro de candidatura e,

portanto, no prazo de cinco dias após a publicação do edital com os nomes dos requerentes de candidaturas.

Essas disposições regulam os requisitos e os impedimentos para o exercício dos direitos políticos no direito brasileiro, sendo perfeitamente admitidos ante a autodeterminação do Brasil, aplicando-se igualmente a todos os cidadãos, sendo vedada a aplicação desigual da interpretação das normas relativas aos direitos políticos em relação aos nacionais brasileiros.

Os direitos políticos, relacionados ao direito de cidadania, integram a primeira dimensão da teoria geracional dos direitos fundamentais, que englobam as liberdades públicas e contemplam, respectivamente, como direitos de segunda e terceira dimensão, os direitos sociais e os direitos relativos à fraternidade. Norberto Bobbio, Ingo Wolfgang Sarlet e Walber de Moura Agra preferem denominar as gerações de direitos de “dimensões”, porque, para eles, os direitos fundamentais se acumulam ao longo da história e dependem de proteção em todas as épocas, formando um bloco, e não dimensões alternativas de direitos, mas de complementaridade.

Assim, as liberdades públicas correspondem à primeira dimensão reconhecida de direitos fundamentais, o que não significa que elas tenham sido alcançadas no plano da efetividade, merecendo ainda, ao lado dos direitos sociais – direitos de segunda dimensão –, a mesma atenção, para garantir-lhes a proteção em todo o tempo, bem como dos direitos de terceira dimensão.

O exercício do direito à elegibilidade é expressão do direito humano à cidadania, que se reveste de conteúdo fundamental e essencial por envolver o direito de participação do eleitor nas decisões fundamentais de seu povo, mas que não prescinde do preenchimento dos requisitos morais e legais mínimos estabelecidos pelo direito de cada país.

## Referências

- AGRA, W. M. (2014). *Curso de direito constitucional*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense.
- BOBBIO, N. (2004). *A era dos direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro.
- BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)]. Acesso em: 8 fev. 2018.

- \_\_\_\_\_. (1992). *Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992*. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm)]. Acesso em: 8 fev. 2018.
- \_\_\_\_\_. (1997). *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm)]. Acesso em: 8 fev. 2018.
- \_\_\_\_\_. (1998). *Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998*. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm)]. Acesso em: 8 fev. 2018.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. (2003). *Resolução nº 21.538, de 14 de outubro de 2003 – Brasília/DF*. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-21.538-de-14-de-outubro-de-2003-brasilia-2013-df>]. Acesso em: 8 fev. 2018.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. (2010). *Voto da mulher*. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/voto-da-mulher>]. Acesso em: 8 fev. 2018.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. (2012). *STF decide pela constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa*. Disponível em: [<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticia-Detalhe.asp?idConteudo=200495>]. Acesso em: 8 fev. 2018.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Lei nº 13.086, de 8 de janeiro de 2015*. Disponível em: [<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2015/lei-13086-8-janeiro-2015-780017-publicacaooriginal-145882-pl.html>]. Acesso em: 8 fev. 2018.
- COMPARATO, F. K. (2001). *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva.
- FERREIRA FILHO, M. G. (1999). *Direitos humanos fundamentais*. São Paulo: Saraiva.
- FLORES, J. H. (2009). *A (re)invenção dos direitos humanos*. Tradução Carlos Roberto Diogo Garcia, Antonio Henrique Graciano Suxberger, Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux.
- MORAES, A. (2011). *Direitos humanos fundamentais: teoria geral*. 9. ed. São Paulo: Atlas.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Direito constitucional*. 32. ed. São Paulo: Atlas.
- NOVELINO, M. (2017). *Curso de direito constitucional*. 12. ed. Salvador: JusPodivm.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. (2009). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: [<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>]. Acesso em: 8 fev. 2018.
- PARANÁ. (2018). Tribunal Regional Eleitoral. 24 de fevereiro: dia da conquista do voto feminino no brasil. Disponível em: [<http://www.tre-pr.jus.br/imprensa/noticias-tre-pr/2018/Fevereiro/24-de-fevereiro-dia-da-conquista-do-voto-feminino-no-brasil-1>]. Acesso em: 8 fev. 2018.
- PIOVESAN, F. (2012). *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 13 ed. São Paulo: Saraiva.

**SARLET, I. W.** (2011). *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

**SILVA, J. A.** (2016). *Curso de direito constitucional positivo*. 39. ed. São Paulo: Malheiros.

\_\_\_\_\_. (2018). *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas.





# Siglas em xeque: o fenômeno contemporâneo de troca de nomenclaturas dos partidos brasileiros

**Bruno Conceição, Rodolfo Marques e Melina Morschbacher**

## Resumo

Este trabalho busca analisar o fenômeno contemporâneo da troca de nomenclatura dos partidos políticos brasileiros, alguns deles com vários anos de atuação. Quais seriam os ganhos e as desvantagens de os partidos, após vários ciclos eleitorais, se apresentarem ao eleitor sob outra nomenclatura? Esta pesquisa tenta dimensionar esse fenômeno por três eixos: 1) pela questão estratégica, na área de comunicação política, na medida em que isso pode acarretar flutuações de apoio do eleitorado pela mudança de uma marca tão consolidada; 2) pela perspectiva histórico-política de mudança dos nomes dos partidos; e 3) pela questão legal, sobre a proposta de lei que impede a alteração no nome dos partidos, que está sendo debatida no Congresso. Os dados sobre troca de nomes dos partidos foram coletados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Entre os principais achados da pesquisa está o fato de que a mudança do nome traz dividendos positivos para os partidos, mas negativos para o eleitor.

**Palavras-chave:** partidos políticos; troca de nomenclatura; Brasil.

## Abstract

This study aims at analyzing the contemporary phenomenon of the nomenclatures change in Brazilian political parties, some of them with several years of performance. What would the gains and disadvantages of the parties be, after several electoral cycles, in presenting themselves to the elector under another nomenclature? This research tries to measure this phenomenon by three axes: 1) by the strategic question, in the area of political communication, to the extent that this can lead to fluctuations

---

## Sobre os autores

Bruno Conceição é doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS). Sua tese de doutorado abordou a nacionalização dos partidos no Brasil. E-mail: brunopolitica@gmail.com

Rodolfo Marques é doutore em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e professor na Universidade da Amazônia (Unama). E-mail: rodolfo.smarques@gmail.com

Melina Morschbacher é doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS) e professora universitária do Instituto Federal do Espírito Santo (Ifes). E-mail: melina.ufrs@gmail.com

in support of the electorate by the change of such a consolidated brand; 2) by the historical political perspective of changing the names of the parties; and 3) by the legal question, on the proposed law that prevents the change in the parties names, which is being debated in Congress. Data on party name changes were collected from the Superior Electoral Court (TSE). Among the main findings of the research is the fact that the name change brings positive dividends for the parties, but negative for the voters. **Keywords:** political parties; nomenclature exchange; Brazil.

Artigo recebido em 19 de novembro de 2018; aceito para publicação em 30 de novembro de 2018.

## Introdução

A recente e massiva movimentação de partidos brasileiros para a troca de suas respectivas nomenclaturas não acontece por acaso, pois esse fenômeno está vinculado, de maneira mais abrangente, ao contexto político-partidário internacional. A crise de representação dos partidos políticos, seja europeus ou sul-americanos, trouxe o anseio de reaproximação entre estes e o povo. Tal reaproximação com o eleitorado acontece – de um lado – pela criação de novos partidos, que adquirem destaque veloz na competição eleitoral em razão do desgaste dos partidos tradicionais, e – de outro lado – pela adoção de *slogans* que simbolizam um sentimento ou captam algo que “as ruas” estejam esperando. Essa nova prática de adesão de eleitores tem gerado bons dividendos: de votos, com o crescimento de novos partidos, e de adeptos, por vezes fervorosos, desses novos partidos, em razão dos efeitos de maior proximidade das lideranças partidárias com as expectativas da população.

É um fenômeno que podemos demarcar como tendo início na Europa. Notadamente, esses novos partidos europeus carregam consigo a expectativa de dar “voz” aos anseios de cidadãos desamparados e desconfiados dos partidos tradicionais. Ou seja, há um vácuo de representação ocupado por esses novos partidos em um momento de auge da democracia de público, no qual a representação toma forma nos meios de comunicação de massa, e não somente nas ruas; as predisposições do eleitorado são flutuantes de acordo com o sucesso ou fracasso de carismáticas lideranças políticas em resolver questões socioeconômicas e de políticas públicas (Manin, 1995).

Isso pode ser observado em dois casos particulares. Primeiramente, o partido de esquerda Podemos, na Espanha, e depois o partido de centro-direita En Marche!, na França, que conquistaram muitos votos tentando fugir dos estereótipos dos partidos tradicionais. O Podemos foi criado com a finalidade de restaurar a credibilidade dos cidadãos na classe política. Originado em 2014, esse partido adota como pauta a crítica à austeridade econômica, ganhando adesão popular em torno do movimento 15-M, que fez protestos diários nas principais cidades espanholas contra a política econômica do país (Romão, 2015). O diferencial desse partido é a estreita ligação com as camadas da população insatisfeitas com os partidos tradicionais, aliado ao fato de que ele promete maior interação e participação dessa população na política. Na sua, até agora, curta existência, já adquiriu representatividade inesperada diante do descrédito dos políticos socialistas e conservadores espanhóis.

Na mesma direção de renovação da política, foi criado, em 2016, o movimento En Marche!, na França. De perspectiva de centro-direita, serviu de plataforma para o jovem político Emmanuel Macron criticar tanto a esquerda, do presidente socialista François Hollande, quanto a direita, representada pelo ex-presidente Nicolas Sarkozy. Com a política francesa sem novas ideias nos campos políticos tradicionais, o discurso do novo e da “República em Marcha” captou a paixão do eleitorado francês, concedendo a vitória eleitoral a Macron em 2017. Diferentemente do caso espanhol, no qual não há uma liderança tão acima das demais, o projeto político do En Marche! depende, em suma, do carisma do presidente Macron para se manter estável.

Segundo Filipe Romão (2015), esses dois casos não podem ser desconectados da crise política e financeira que atravessa a maioria dos países europeus. Dessa forma, há um ambiente de oportunidade no cenário político para que esse discurso de renovação se prolifere na sociedade, incorporado nas nascentes siglas emergidas nos últimos anos. No cenário brasileiro, esses fatores estão presentes, de forma potencializada, em decorrência do processo de *impeachment* presidencial ocorrido em 2016 e dos constantes escândalos de corrupção que cruzam as legendas dos mais distintos espectros ideológicos. Portanto, parecido com o caso europeu, há um desejo de renovação política que pode ser incorporado tanto por novos partidos quanto, mais surpreendentemente, pelos partidos tradicionais, repaginados na sua identidade.

Porém, esse quadro nos traz certas interrogações: essa estratégia, por vezes considerada pela opinião pública como pura “artimanha”, é vantajosa para reconstruir a imagem dos partidos? Seria, por outro lado, legal dentro do ordenamento constitucional brasileiro? E ainda mais importante: é eficiente para atrair o eleitorado que possui desconfiança da sigla? Essas questões geram debate na academia e na sociedade que merece maior problematização. O objetivo da pesquisa é apresentar os ganhos e as desvantagens da troca de nomenclatura dos partidos em meio às tentativas das organizações partidárias de salvarem seu capital eleitoral durante as crises políticas de corrupção que, a cada ano, assolam as siglas.

Nosso objetivo é debater quais são os princípios que norteiam as organizações partidárias na troca das siglas. Para dar conta disso, este artigo divide-se em três seções. Na primeira, discutimos como a comunicação política identifica a “marca” da sigla para seu sucesso eleitoral e quais são as consequências positivas e negativas que a alteração na nomenclatura partidária incide sobre o cidadão e o partido. Na segunda seção, mostramos como, historicamente, os partidos brasileiros se movem para alterar sua nomenclatura quando a imagem partidária está desgastada diante do eleitorado. Na terceira seção, debatemos essa troca pela via legal, por meio do Projeto de Lei 8546/2017, que trata da proibição da alteração nos nomes das siglas partidárias. Ao final, apontamos quais são as perspectivas para os partidos tradicionais nesse cenário de mudanças.

### **Comunicação política e troca de nomenclatura: uma estratégia eficaz?**

Atualmente, no cenário discutido, torna-se lícito acreditar que a alteração na nomenclatura das siglas converte-se em uma estratégia política utilizada pelos partidos para a conquista de votos. Percebe-se, pois, uma tendência de modernização das imagens das organizações partidárias, em especial depois dos grandes e sistemáticos escândalos de corrupção e desgaste da imagem dos políticos. Os casos europeus trazem à tona o poder do *marketing* e da comunicação política para a sobrevivência dos velhos partidos e, também, para o surgimento de novos.

Dentro das perspectivas do *marketing* político, é necessário entender as agremiações partidárias como produtos e os eleitores como clientes/consumidores. Assim, considerando-se que marcas são nomes, é importante ressaltar a ideia de *branding* dentro do contexto de construção de uma marca e de sua imagem (Aaker e Joachimsthaler, 2007). O termo *branding* significa tornar uma marca reconhecida e influente para o público ao qual ela se destina. Os nomes das agremiações partidárias são marcas que revelam determinados conceitos e posicionamentos a serem captados ou absorvidos pelo consumidor-eleitor.

Nesse contexto, a modificação dos nomes dos partidos está diretamente ligada, também, ao processo de reposicionamento das agremiações, buscando melhorar, distanciar, ou remover sua imagem de fatos negativos no intento de maximizar seus dividendos políticos (Torquato, 2014). Portanto, a troca de nomes de partidos se insere no contexto mercadológico de reposicionamento e, acima de tudo, corresponde a uma estratégia de comunicação política, tentando buscar nomes mais “palatáveis” e “acessíveis”, para que um número maior de eleitores possa aderir às suas ideias e se sentir novamente atraído ao partido.

Um aspecto que precisa ser ressaltado é o da persuasão no campo da comunicação política. O que diferencia a comunicação/promoção no contexto do *marketing* é exatamente a ideia do convencimento – ou seja, despertar uma atitude positiva do consumidor em relação aos produtos e serviços oferecidos (Gomes, 2004; Weber, 2000). Nesse contexto, há o *marketing-mix* – também descrito como composto de *marketing* –, que agrega os seguintes elementos: produto, preço, praça e promoção. Esses conceitos podem ser entendidos dentro do *marketing* político como: a) o *produto* sendo o partido ou o político; b) o *preço* sendo o valor percebido e/ou a imagem que transparece para o cidadão; c) a *praça* sendo a área de atuação dos políticos e das agremiações partidárias, no caso, a eleição; e d) a *promoção* sendo as estratégias de comunicação com e persuasão do público (Aaker e Joachimsthaler, 2007; Torquato, 2014). Uma mudança de nomenclatura pode acarretar alterações na forma ideológica do partido, na forma como ele é percebido pelo eleitorado, no modo como atua na competição eleitoral e nas estratégias de exposição ou divulgação da nova marca.

Ainda dentro desse campo, trabalha-se com o conceito de dissonância cognitiva<sup>1</sup> e reforço de marcas e *slogans* das próprias agremiações. Como marcas são nomes e estes denotam conceitos ao público, a dissonância cognitiva ocorre quando existe diferença entre a imagem planejada e a projetada em relação ao grau de percepção do receptor da mensagem. Quanto maior for a dissonância cognitiva por parte da percepção das pessoas/eleitores, tanto pior para os partidos políticos e seus representantes. Ou seja, mudanças radicais na nomenclatura podem, em vez de trazer renovação na imagem partidária, resultar em crise de identidade partidária para o eleitor, pois o eleitorado pode ficar confuso com as ideias que a sigla defende com a nova marca.

O papel dos profissionais da comunicação política é, portanto, trabalhar na projeção de uma imagem positiva dos partidos representados e, por consequência, diminuir ou evitar a dissonância cognitiva deles com o público alvo (Aaker e Joachimsthaler, 2007; Torquato, 2014). As funções gerais da propaganda<sup>2</sup> dentro do contexto da comunicação política são três, como se observa, resumidamente, no Quadro 1:

#### Quadro 1 – Funções da propaganda

	<b>Função</b>	<b>Conceito</b>
1	<i>Brand awareness</i>	Função definida por buscar deixar a marca conhecida para o público, pelo nome em si e/ou por uma representação gráfica.
2	<i>Recall</i>	Geração da lembrança a respeito da mensagem publicitária veiculada ao público por parte dele próprio.
3	<i>Trial</i>	Tarefa da propaganda de despertar no público o sentimento e a vontade de experimentar aquilo que está sendo oferecido.

Fonte: Adaptado de Bruno (2017).

Resta ressaltar dentro deste debate sobre comunicação que os *slogans* têm sido uma estratégia que vem sendo adotada amplamente

1. Para mais informações, cf. o texto de Roberta Figueiredo disponível em: <<https://bit.ly/2QiCwcn>>. Acesso em: 20 out. 2018.
2. Para mais informações, cf. Bruno (2017).

nos últimos anos pelos partidos políticos brasileiros. Os *slogans* possuem força imagética maior para chamar a atenção do cidadão e despertar um sentimento positivo de sua parte por meio de frases ou lemas que reflitam aspectos positivos na sociedade. Os partidos, ao mudarem seus nomes para esse formato de *slogan*, buscam simplificar a relação com seu público e garantir, na medida do possível, um laço simbólico comum com parcela significativa do eleitorado.

Dessa forma, a identificação partidária por siglas, pela qual os eleitores, principalmente os novos, precisam buscar a definição de cada letra do nome partidário para tentar identificar qual é o projeto político-ideológico do partido, torna-se cada vez mais obsoleta em um cenário de velocidade da informação e imediatismo. Ao se direcionar em explicitar com *slogans* a marca partidária, os partidos podem estar se aproximando, quase de maneira instantânea, tanto de velhos quanto de novos eleitores, que possuem lembranças e sentimentos positivos com determinadas ideias, como: progresso, democracia, patriotismo, movimento, mudança, poder etc. Na prática, são colocados como nomenclaturas partidárias termos de fácil absorção pelo público em geral, favorecendo a captura de eleitores pouco ideológicos – pois essa é uma marca dos sistemas partidários atuais: o diminuto perfil ideológico dos partidos (Kirchheimer, 2012). Na próxima seção, será mostrado como essa tendência de troca de nome partidário para *slogans* é muito recente no país, em especial considerando-se as peculiaridades e heterogeneidades da política brasileira na redemocratização.

### **Histórico da mudança de nomenclaturas partidárias no Brasil**

A marca da organização partidária no Brasil é de frequente interrupção da sua atividade no século XX. Isso foi uma barreira para os partidos brasileiros se consolidarem, tanto na arena eleitoral quanto na organizativa, até a abertura democrática, em 1985 (Soares, 2001). Mesmo com o incentivo ao pluripartidarismo, o sistema partidário brasileiro teve um número acentuado de extinções ou fusões logo nos primeiros anos da redemocratização. Nessa situação instável, a troca de nomes dos partidos foi frequente. No começo da década de 1980, vários partidos foram criados e desapareceram sob diferentes circunstâncias: fusão de legendas, perda de lideranças, falta de estrutura partidária, falta de recursos financeiros etc. (Paiva *et al.*, 2008).

Seria possível afirmar que o momento de virada no jogo político brasileiro, no qual os partidos tornaram-se mais estáveis, foi a criação da Lei 9.096, de 19/09/1995 – a Lei dos Partidos Políticos (Ribeiro, 2008). Entre outras coisas, essa lei permitiu o crescimento das estruturas partidárias em razão do aumento substancial de recursos financeiros para as legendas. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos partidos políticos – conhecido como fundo partidário – repassa verbas de forma proporcional ao tamanho das bancadas, de cada legenda, da eleição anterior.

De forma adicional, a nova legislação concedeu ampla autonomia para o uso desses recursos, algo poderoso nas mãos dos líderes partidários, que podem influenciar financeiramente o futuro político das facções internas de suas respectivas legendas (Ribeiro, 2008). O critério proporcional da divisão do financiamento estatal favorece os partidos mais antigos, possuidores de visibilidade e *recall* maior do eleitorado, que recebem mais rendimentos do fundo partidário. No Quadro 2, são apresentadas as informações de longevidade temporal e troca de nomenclatura dos partidos brasileiros desde o período de redemocratização:

**Quadro 2** – Longevidade e troca de nomenclatura dos partidos brasileiros

<b>Partido</b>	<b>Número</b>	<b>Ano de Registro</b>	<b>Alteração no nome da legenda</b>	<b>Situação</b>
Democratas	25	1986	Sim	Ativo
PAN	26	1995	Não	Inativo
PC do B	65	1988	Não	Ativo
PCB	21	1996	Não	Ativo
PCO	29	1997	Não	Ativo
PDT	12	1981	Não	Ativo
PEN	51	2012	Não	Ativo
PGT	30	1995	Não	Inativo
PHS	31	1997	Sim	Ativo
MDB	15	1981	Sim	Ativo
PMB	35	2015	Não	Ativo
PMN	33	1990	Não	Ativo
Progressistas	11	1980	Sim	Ativo

[continua na próxima página]



<b>Partido</b>	<b>Número</b>	<b>Ano de Registro</b>	<b>Alteração no nome da legenda</b>	<b>Situação</b>
PPL	54	2011	Não	Ativo
PPS	23	1992	Não	Ativo
PR	22	2006	Não	Ativo
Prona	56	1990	Não	Inativo
PRB	10	2005	Sim	Ativo
Pros	90	2013	Não	Ativo
PRP	44	1991	Não	Ativo
PRTB	28	1997	Não	Ativo
PSB	40	1988	Não	Ativo
PSC	20	1990	Não	Ativo
PSD	55	2011	Não	Ativo
PSDB	45	1989	Não	Ativo
Democracia Cristã	27	1997	Sim	Ativo
PSL	17	1998	Não	Ativo
PSOL	50	2005	Não	Ativo
PSTU	16	1995	Sim	Ativo
PT	13	1982	Não	Ativo
PTB	14	1981	Não	Ativo
PTC	36	1985	Sim	Ativo
PV	43	1993	Não	Ativo
Solidariedade	77	2013	Não	Ativo
Rede Sustentabilidade	18	2015	Não	Ativo
Podemos	19	1997	Sim	Ativo
Novo	30	2015	Não	Ativo
Avante	70	1994	Sim	Ativo

Fonte: Brasil (2018).

Percebe-se que temos três ciclos de criação dos partidos no Brasil. O primeiro emerge do período de abertura de direitos políticos, ainda sob o regime civil-militar, daqueles partidos que aproveitaram o retorno de lideranças exiladas ou foram criados em virtude do seu posicionamento combativo ao regime – casos de PDT, MDB (ex-PMDB) e PT. Mesmo aquelas lideranças que colaboraram com o regime civil-militar aproveitaram a abertura política para criar

partidos alheios à interferência militar, casos do Democratas (ou DEM, ex-PFL), e do Progressistas (ex-PP e PPB). Desse ciclo inicial de geração de partidos, quase todas as siglas tiveram que passar por um teste importante de sobrevivência partidária: a perda de seu principal líder. O MDB perdeu Ulysses Guimarães<sup>3</sup>, o PDT perdeu Leonel Brizola<sup>4</sup> e o DEM perdeu Antônio Carlos Magalhães (ACM)<sup>5</sup>. Apesar das flutuações de votos a cada pleito, esses partidos permaneceram sendo muito relevantes na política nacional. Portanto, o teste da longevidade mostra que desses partidos, oriundos do começo da redemocratização, todos estão inseridos na vida política brasileira, com menor ou maior destaque na participação efetiva no poder executivo ou mesmo no papel minoritário de oposição parlamentar.

O segundo ciclo de novos partidos, da década de 1990 até meados da década de 2000, é formado por legendas de médio a pequeno porte com interesses voltados para grupos específicos do eleitorado. É de se destacar, dessa época, o PV, conectado com causas de proteção ambiental, o PSOL, ligado aos interesses dos trabalhadores em uma vertente de combate radical ao interesse do capital financeiro na política, e ainda o PRB, partido voltado aos eleitores de matriz religiosa neopentecostal. Basicamente, essas novas organizações partidárias buscaram se desvencilhar da imagem dos partidos tradicionais, fornecendo novos elementos de discussão para o eleitorado.

O último ciclo de criação de legendas é bem recente, com partidos tendo menos de dez anos de atuação, mas conseguindo rapidamente possuir relevância política. Em comum, a direção de buscar o centro da política brasileira, como é o caso do PSD – assumidamente contrário a ser rotulado tanto de esquerda quanto de direita –, cuja estratégia foi ser pragmático nas suas alianças. É o caso também do Solidariedade, fundado em 2013, que abarcou vários políticos de centro para suas fileiras, obtendo bons resultados eleitorais (Conceição, 2018). Alguns partidos que mudaram

- 
3. Principal político no combate do MDB ao regime civil-militar e um dos principais articuladores da Constituição Federal de 1988.
  4. Um dos políticos mais emblemáticos da história brasileira, tanto na experiência democrática de 1946-1964 quanto na redemocratização.
  5. Político baiano importante, que ajudou a sustentar os governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002).

de nome ou resultaram de um processo de fusão foram o PHS<sup>6</sup>, o PP<sup>7</sup>, o PSDC<sup>8</sup>, o PTC<sup>9</sup>, o PRB<sup>10</sup>, e o PR<sup>11</sup>, sendo este último fruto da união de dois partidos que tinham similar margem de votos válidos antes da fusão (PL e Prona) (Brasil, 2018).

A alteração na nomenclatura partidária foi um fato raro neste período democrático, já que esse é um recurso utilizado, na maioria das vezes, em casos de fusão de partidos ou de renovação da imagem da sigla. O caso mais recente de troca de nomenclatura de um partido tradicional é o do Partido do Movimento Democrático

6. “Finalmente em 28.01.2000, o Partido da Solidariedade Nacional – PSN, requereu mediante expediente protocolizado sob nº 374/2000, juntada aos autos da supramencionada petição, nova mudança de nomenclatura e sigla para Partido Humanista da Solidariedade – PHS, deferida em sessão de 30.05.2000, nos termos da Resolução/TSE nº 20.636, publicada no Diário da Justiça de 25.08.2000” (Brasil, [200?]).
7. “Em sessão do dia 29.05.2003 o Partido Progressista Brasileiro – PPB teve deferido o pedido de mudança de nomenclatura e sigla para Partido Progressista – PP (PET 104, Resolução nº 21.401, publicada no Diário da Justiça de 04.07.2003)” (Brasil, [200?]).
8. “O Partido Democrata Cristão – PDC, por seu presidente nacional, o Sr. José Maria Eymael, solicitou a concessão do registro provisório, o qual originou o processo de registro nº 268. Antes mesmo de ser levado a julgamento, o referido partido, mediante petição protocolizada sob nº 7606/95, juntada ao processo acima citado, solicitou a esta egrégia Corte para que fosse mudada a nomenclatura e sigla para Partido Social Democrata Cristão – PSDC, sendo deferida em sessão de 17.08.1995, nos termos da resolução/TSE nº 19.333, publicada no Diário da Justiça de 06.09.1995” (Brasil, [200?]).
9. “Por último, o PRN, mediante petição protocolizada sob nº 25225/ e 25325/2000, juntada a supracitada petição, requereu nova mudança de nomenclatura e sigla para Partido Trabalhista Cristão – PTC, deferida em sessão de 24.04.2001, nos termos da Resolução/TSE nº 20.796, publicada no Diário da Justiça de 08.06.2001” (Brasil, [200?]).
10. “Mediante petição protocolizada sob nº 13318/2005, Sanny Braga Vasconcelos, OAB/DF 18.965, requereu a mudança de nomenclatura e sigla Partido Municipalista Renovador – PMR, para Partido Republicano Brasileiro – PRB, deferida em sessão de 11.03.2006, nos termos da resolução/TSE nº 22.167, publicada no Diário da Justiça de 31.03.2006” (Brasil, [200?]).
11. “Os presidentes nacionais do Partido Liberal – PL e do Partido de Reedificação da Ordem Nacional – PRONA, em 07.11.2006, requerem a esta Corte, mediante petição protocolizada sob nº 24.858/2006 (RGP 305), o pedido de fusão do PL com o PRONA, dando origem ao Partido da República – PR, deferido, nos termos da resolução/TSE nº 22.504, publicada no Diário da Justiça, em 12.02.2007” (Brasil, [200?]).

Brasileiro (PMDB). Nascido MDB durante os primeiros anos de ditadura civil-militar, atuou em oposição aos militares e contra o partido oficial da ditadura, a Aliança Renovadora Nacional (Arena), tornando-se um dos veículos responsáveis pela redemocratização lenta, gradual e segura na década de 1980 (Kinzo, 1988; Stepan, 1986). O fortalecimento partidário só ocorre na eleição de 1974, na qual obtém expressivos resultados – sendo este o primeiro revés dos militares nas urnas.

A partir desse momento, até assumir a Presidência da República com José Sarney, em 1985, o partido torna-se um dos maiores beneficiados do fim do regime civil-militar, mesmo enfrentando a reforma partidária de 1979, que foi arquitetada pelos militares para enfraquecer o MDB e dividir as oposições nascentes. Após a reforma partidária, todas as siglas partidárias passaram a ter a palavra “partido” em seus nomes, renomeando o MDB como PMDB. Os dirigentes decidiram acatar essa imposição da justiça eleitoral.

De 1985, até os dias atuais, o PMDB passou a ser visto como agremiação muito forte no Congresso Nacional, possuindo, ao mesmo tempo, características de fisiologismo político, sempre aliado aos “governos de plantão”, além de governar várias unidades da Federação. Desde esse momento, tornou-se um fator de estabilidade institucional na redemocratização. Nos anos 1990, o partido teria enfrentado uma “conversão institucional”, de modo a encarar as novas questões postas pela redemocratização. Assim, o partido se perderia num conflito interno entre *oposicionistas* e *governistas*, algo que marcou a mudança da liderança nacional do partido após a morte de Ulysses Guimarães.

Natalia Maciel (2014) sustenta que a herança governista do PMDB é a mesma das velhas raposas que compunham o antigo PSD, fundadoras do MDB, como Ulysses e Tancredo Neves. Assim, com a democracia restabelecida e a morte da última raposa, Guimarães, o partido enfrentou profunda indefinição quanto ao seu perfil e objetivo político. Dessa luta interna, emergiu vitorioso o campo que ela denomina de *governistas*, liderado por Michel Temer, que assume a presidência do partido e adota medidas de isolamento e progressivo enfraquecimento de alas oposicionistas. As principais características do PMDB no jogo político seriam: a *centralidade*, entendida como sua posição de centro no espectro político, dada a ausência de programa, e o *peso*, traduzido no grande número de

cadeiras parlamentares (Maciel, 2014). Assim, ao voltar a ser chamada de MDB, a agremiação busca reposicionamento no mercado, tentando melhorar sua imagem com o público-eleitor ao retornar aos bons tempos de ações democráticas, perdidas durante o processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff em 2016.

O PFL foi o primeiro partido a adotar a estratégia de *slogan* como nome partidário, ao se rebatizar, em 2007, como Democratas; ficou, no entanto, sendo designado pela sigla de DEM. Essa alteração envolveu muito a vertiginosa queda eleitoral da legenda após sair do Governo Federal com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002. Segundo dados de Sara Epitácio e Roberta Resende (2013), o PFL, durante os mandatos do tucano Fernando Henrique Cardoso, teve significativa importância para a manutenção da coalizão governamental que o sustentava, bem como participação marcante na aprovação de projetos oriundos do Executivo.

O PFL, no auge da década de 1990, chegou a ocupar ministérios-chave do Governo: Previdência, Meio Ambiente, Minas e Energia, Esporte e Turismo e até Defesa (Epitácio; Resende, 2013). Essa força partidária do PFL estava fortemente atrelada à parceria com o PSDB. Na medida em que os tucanos começaram a se desgastar no Governo Federal, isso também foi sentido pelo seu fiel parceiro.

A ida para a oposição trouxe custos muito altos para o PFL. A perda de recursos nas pastas ministeriais, além da diminuição de parlamentares nas eleições seguintes trouxe um cenário de crise partidária que demandou a estratégia de mudança na nomenclatura em 2007. O enfraquecimento do partido na oposição foi sentido na organização partidária, que perdeu muitos membros nesse processo de refundação (Epitácio; Resende, 2013). O declínio eleitoral só começou a ser contornado muito recentemente, nas eleições de 2014, nas quais o partido obteve fôlego novo (Conceição, 2018).

Portanto, a simples mudança de nomenclatura como estratégia de manter a sobrevivência partidária não funciona de maneira imediata. É um processo de longo prazo, no qual o eleitor precisa se familiarizar com os possíveis novos objetivos do partido reformulado. O caso, até certo ponto, de êxito na renovação do nome partidário do Democratas pode ter servido de baliza para os movimentos atuais de adoção de *slogans* como marca por outras legendas. Contudo, essa estratégia está cercada de ambiguidades jurídicas que vem enfrentando contestação, conforme veremos na próxima seção.

## O Projeto de Lei 8.546/2017

Nesta seção, pretendemos discutir como a troca de nomenclaturas das siglas enfrenta contestações no campo legal. Como visto anteriormente, a movimentação para alteração no nome das legendas tem ganhado adesão de muitos partidos, que buscam adotar um lema que defina sua identidade. Saímos da ideia de sigla, um conjunto de letras que oculta o projeto ideológico dos partidos, para entrarmos no *slogan*, uma expressão simbólica do que o partido almeja defender ou expressar. Nessa nova safra, temos expressões que já foram acolhidas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE): Democratas, Novo, Rede Sustentabilidade, Patriotas e Avante. Há outras expressões que querem ganhar espaço nos próximos anos: livres, trabalhistas etc.

Todavia, da mesma forma que essa movimentação vem ganhando simpatia entre a classe política, ela é vista com desconfiança. Algumas legendas não estariam modificando sua nomenclatura para se dissociar da imagem negativa causada, possivelmente, por más gestões ou escândalos de corrupção? O quanto isso prejudica a responsabilização vertical do eleitor, ou seja, a capacidade cognitiva de o cidadão determinar quem é responsável por determinada ação, certa ou errada, em determinada política pública? Um estudo mostra que o cidadão brasileiro vem tendo déficits progressivos na construção da identificação de responsividade dos seus representantes – dessa forma, perdendo a capacidade de premiar ou punir eficazmente a classe política (Rebello, 2013). O quanto isso poderia aumentar com a alteração de nomenclaturas de partidos tradicionais?

No ano de 2017, o Projeto de Lei (PL) 8.546 foi apresentado pelos deputados federais Maria do Rosário (PT/RS) e Betinho Gomes (PSDB-PE) com o intuito de barrar a troca constante de nomes de partidos. A proposta veta alterações nas nomenclaturas após o registro no TSE. O PL 8.546/2017

acrescenta § 4º ao art. 7 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para vedar a mudança do nome ou sigla do partido após o registro do seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral, ressalvados os casos de fusão ou incorporação partidária. (Brasil, 2017)

A justificativa dos parlamentares está assentada em vários aspectos que podem ser observados no excerto a seguir:

O nome partidário é um importante atalho cognitivo para os eleitores e cidadãos em geral. É um parâmetro que condensa informações sobre a atuação pregressa e sobre as propostas presentes dos candidatos de determinada sigla. Assim, é por meio do nome do partido que os eleitores conseguem identificar a defesa de determinadas plataformas ou programas partidários. Dessa maneira, eleitores procuram apoiar ou rechaçar os partidos de acordo com seus programas partidários. A mudança de nome partidário, comportamento que está começando a se tornar comum no país, dificulta a prestação de contas democrática e pode comprometer a credibilidade do sistema político.

Na competição política partidária, a necessidade de prezar pela reputação deve ser um incentivo para que as lideranças partidárias persigam uma atuação ética e exijam o mesmo de seus correligionários. Também, é um incentivo para que ocorra um alinhamento entre os programas e promessas de campanha e as ações do partido no Legislativo e no Executivo. O nome do partido passa a ser responsável pela criação de expectativas e de laços de confiança entre eleitores e políticos, baseado num histórico de ações passivo de ser monitorado pelos cidadãos. Por sua vez, a possibilidade de mudança de nome gera problemas de assimetria informacional, comprometendo os parâmetros que os eleitores dispõem na hora de decidir sobre seu voto. Ainda, gera um desincentivo à preservação da reputação, favorecendo condutas reprováveis, implicando em quebra de laços de confiança entre os cidadãos e o sistema democrático/partidário.

Assim, a ideia deste projeto de lei busca evitar que os partidos políticos mudem de nome apenas com finalidades eleitoreiras, com o objetivo de escapar à má fama que eventualmente possam ter adquirido. Pois não basta apenas mudar o nome, e manter os políticos, cúpula partidária e, principalmente, manter as práticas e ideias em ação. Além disso, vedação de mudança de nome partidário não apenas pretende uma melhor prestação de contas junto ao eleitor, mas também procura contribuir no enraizamento partidário, e na identificação entre eleitores e partidos. O que entendemos que pode ser prejudicado com constantes mudanças do nome e da sigla partidária.

A principal consequência desse projeto será contribuir para fortalecer o sistema partidário. Nesse momento crítico, nosso país precisa de

reformas que fortaleçam as instituições, que construam credibilidade e que aproximem a população do Estado. Impedir práticas que vêm se demonstrando perniciosas à nossa democracia, como a mudança de nome dos partidos, torna-se uma condição fundamental para se restabelecer a estabilidade e a capacidade de ação estatal, fatores tão necessários para retomarmos o desenvolvimento econômico e social brasileiro. (Brasil, 2017)

Podemos diferenciar as justificativas dos parlamentares para a proibição na troca de nomes dos partidos em três eixos que se entrecruzam: 1) *accountability* ou responsabilização vertical; 2) identidade com o eleitorado; e 3) fortalecimento partidário. Conforme antecipamos, a questão da responsabilização da classe política pode ficar dificultada em razão da troca constante de nomes dos partidos. Num contexto em que o eleitor tem mais afinidade com candidatos do que partidos, o desaparecimento de siglas consolidadas no imaginário político pode implicar demora em o eleitor associar a nova marca ao grupo político-ideológico preferencial (Rebello, 2013).

Tal situação pode levar aos outros dois aspectos mencionados pelo PL: perda da identidade entre partidos e eleitores, assim como enfraquecimento dos partidos mais competitivos. De um lado, pode-se esperar um cidadão mais desconfiado dos partidos, na medida em que sua identidade ideológica muda conforme os fatos políticos vão ocorrendo; de outro lado, pode-se prever um cenário partidário mais fragmentado, na medida em que o custo para se criar uma legenda é muito baixo no país. Em resumo, é possível perceber que uma simples alteração na marca de um partido pode implicar grandes consequências para a informação cognitiva do eleitorado e a estabilidade do sistema partidário.

A deputada federal Maria do Rosário, em parceria com o cientista político Guilherme de Queiroz Stein, reafirmou essa posição em artigo opinativo no jornal *O Estado de São Paulo*. A parlamentar acrescenta que “assolados por uma grave crise de legitimidade e confiança, diversos partidos brasileiros têm procurado alterar seus nomes como uma tentativa de recuperar sua credibilidade”, e proibir isso permitiria uma maior prestação de contas, pois

o nome do partido carrega a reputação deste, seu histórico de fracasso ou sucesso na gestão pública, de comportamento ético ou de



desvios e de posicionamentos ideológicos. Dessa forma, é um parâmetro informacional importante, que quando alterado pode causar distorções, afetando o funcionamento do sistema democrático. (Rosário; Stein, 2018)

Basicamente, o argumento central da troca de nome partidário vai na direção da sobrevivência eleitoral ou organizativa em detrimento de uma verdadeira renovação de concepção ideológica-programática. Interromper esse tipo de prática propiciaria à população continuar recompensando os partidos mais fortes. Se por acaso os partidos que estivessem em via de desgaste não conseguissem se recuperar eleitoralmente, a alternativa seria a fusão com outros ou até mesmo a extinção de seu projeto político.

Críticas a esse PL ressaltam que a proposta atinge pesadamente a liberdade de organização partidária. Se um dos pilares da democracia moderna é a liberdade de associação e de pensamento, vetar a troca de algo tão essencial para um partido, que é sua imagem identitária, estaria sendo uma medida controversa. Neste excerto, mostramos o que a Constituição Federal de 1988 regulamenta sobre a atividade partidária no país:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I – caráter nacional; 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.

Art. 17 § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. 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. (Brasil, 1988)

Nota-se que em nenhum momento o art. 17 da Constituição Federal limita a alteração da nomenclatura partidária. Sendo livre a criação dos partidos e assegurada sua autonomia interna, nos parece nítido que qualquer PL que impeça a alteração no nome da legenda fere o princípio da autonomia partidária. Se um dos pilares da democracia moderna é a liberdade de associação e pensamento, vetar a troca de algo tão essencial para um partido, que é sua imagem identitária, estaria sendo uma medida, para dizer o mínimo, controversa. Estaria sendo impedido à própria atualização ideológica de partidos e a possibilidade de querer incluir novos elementos a sua doutrina política.

Caso o PL 8.546/2017 consiga êxito – está ainda sendo discutido no Legislativo –, outros projetos poderiam ser aventados pelos parlamentares para evitar novas alterações da imagem partidária. Por exemplo, seria lícito um partido trocar a cor da bandeira partidária? Digamos que o PT, reconhecido pela cor vermelha, queira adotar as cores da bandeira do Brasil a partir das eleições de 2020; ele deveria ser proibido de fazê-lo, por conta de sua identificação histórica com a coloração vermelha? Não seria uma intromissão grande nas decisões internas da legenda? Da mesma forma, se um partido associado com um número – o 45 do PSDB, por exemplo – quiser alterá-lo, esse partido deveria ser impedido de fazê-lo só porque o eleitor está acostumado a votar no número 45?

São questionamentos válidos para identificar que a questão de proibir a troca de nomes dos partidos atinge em cheio a autonomia partidária, em que pese a nobre intenção de facilitar a informação política para o eleitor. Haverá ganho de um lado, caso o PL consiga ser aprovado, mas também pode-se abrir brechas para que a classe política engesse a atuação dos seus rivais. Tal medida pode gerar uma série de minirreformas políticas que atuem para homogeneizar os partidos, favorecendo, provavelmente, os tradicionais.

O PL 8.546/2017 está tramitando<sup>12</sup> em regime de prioridade, porém ainda está em análise na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, embora tenha recebido parecer<sup>13</sup> favorável do relator, o deputado federal Marco Maia (PT/RS), pela sua constitucionalidade. Na justificativa do voto, foi considerado que:

Sob o prisma da constitucionalidade material, não vislumbramos *nenhuma ofensa* aos princípios e regras que regem o ordenamento jurídico pátrio. Com efeito, o princípio da autonomia partidária, inscrito no art. 17, §1º, da Constituição da República, que garante aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, não é absoluto, devendo o partido observar as limitações legalmente estabelecidas. A proposição é dotada de *juridicidade*, uma vez que inova no ordenamento jurídico, atende ao princípio da generalidade normativa e respeita os princípios gerais do direito. Quanto ao *mérito*, consideramos de fundamental importância a preocupação dos nobres deputados em estabelecer limites para alteração do nome ou sigla partidária, uma vez que a denominação da agremiação é peça fundamental para identificação, por parte do eleitor, da história política dos partidos. (Brasil, 2018, grifos do autor)

Obviamente, o PL nº 8.546/2017 ainda precisa passar pelo plenário da Câmara dos Deputados, onde deve enfrentar muitas objeções e resistências das principais lideranças partidárias interessadas em renovar a imagem de seus respectivos partidos. Além disso, pode sofrer emendas substitutivas para enquadrar casos especiais, nos quais a mudança substancial do estatuto ou do programa partidário permita a alteração no nome para evitar incoerências ideológicas. Contudo, essa discussão só será feita, se não for arquivada ainda em 2018, na próxima legislatura, com a mudança de perfil médio dos parlamentares. Até lá, cabe à classe política decidir da maneira como convier a organização e imagem das suas respectivas legendas.

---

12. Para se saber mais detalhes a respeito do andamento do PL no contexto da Câmara dos Deputados, cf. Brasil (2017).

13. Para acompanhar o conteúdo referente ao parecer do relator que tratou da matéria, cf. Brasil (2018).

## Considerações finais

Esta análise buscou apresentar o fenômeno da troca de nomenclaturas dos partidos, por vários eixos, de forma a introduzir o debate em vez de encerrá-lo. Acreditamos que é uma questão que ainda vem sendo pouco debatida pelos pesquisadores de vários campos da Ciência Política. Entretanto, a temática merece tratamento analítico e acompanhamento sistemático da sua evolução, na medida em que mais partidos trocam de nomenclatura. Até porque esse fenômeno pode afetar a sobrevivência eleitoral e organizativa dos partidos, caso ela seja malsucedida em renovar a imagem das legendas e, por consequência, fracassar na atração de novos eleitores.

Debatemos aqui a questão da estratégia política de alterar a marca ou identidade dos partidos em um sistema partidário tão fragmentado quanto o brasileiro. Verificamos que tal medida traz dividendos positivos e negativos para uma legenda. O principal dividendo é atrair novos eleitores para uma marca “nova”. Isso parece muito adequado para que partidos de médio e pequeno porte consigam alavancar sua capilaridade pelo território. Contudo, para os partidos tradicionais, isso parece uma estratégia arriscada, na medida em que mexe com uma imagem já consolidada. Tanto é verdade que o PMDB só retrocedeu ao velho *status* de MDB porque, naquela época, o partido era associado aos valores democráticos – algo que pretende restaurar, já que foi um dos partidos articuladores do processo de *impeachment* presidencial de 2016, que abalou as instituições políticas brasileiras.

Em seguida, verificamos o histórico político recente de troca de nomenclatura dos partidos. Foi importante perceber que isso aconteceu muito nos primeiros anos de redemocratização. Na década de 1990, contudo, houve queda e normalização dos nomes dos partidos – acontecendo a retomada das trocas de nomenclaturas no final dos anos 2000, com o diferencial, inédito, do uso de *slogans*.

Essa ação tem sido atacada por parlamentares e pela opinião pública, que enxergam esse recurso como estratégia com vistas apenas a ludibriar a população quanto à associação de determinado partido com a corrupção. Ou seja, é uma estratégia que visa apenas limpar a imagem desgastada de algumas legendas em detrimento de propor uma nova ideologia ou projeto político. Para tentar limitar

essa situação, está em andamento o PL 8.546/2017, que impede a troca da nomenclatura partidária, exceto em casos de fusão de partidos ou de incorporação de um partido por outro. Iniciativa de dois parlamentares de partidos tradicionais e representativos do Brasil, PT e PSDB, essa ação jurídica pode indicar os possíveis prejudicados de uma permissividade na alteração de nomenclaturas das legendas concorrentes. Os custos desses partidos de grande porte em modificar sua imagem são arriscados, enquanto os partidos de médio e pequeno porte podem usar essa autonomia organizativa atual para restaurar sua imagem.

No entanto, por mais que esse PL possa facilitar a responsabilização dos partidos diante do eleitorado, ele ataca a autonomia partidária na sua livre escolha de decisão. Se o contexto político brasileiro é caótico e fragmentado, não será apenas esse projeto que irá permitir aos eleitores maior informação para aderir a um projeto político. Deve-se perceber, assim, que o cidadão não deve ser protegido em demasia, pois é capaz, vide as sucessivas eleições na redemocratização, de diferenciar projetos políticos, mesmo que mudem de aspecto.

## Referências

- AAKER, D.; JOACHIMSTHALER, E. (2007). *Como construir marcas líderes*. Porto Alegre: Bookman.
- BRASIL. (1988). *Constituição (1988)*. Brasília, DF: Senado. Disponível em: <<https://bit.ly/1bJYlGL>>. Acesso em: 19 ago. 2018.
- \_\_\_\_\_. (2017). PL 8546/2017. *Câmara dos Deputados*, Brasília, DF. Disponível em: <<https://bit.ly/2QBTvWw>>. Acesso em: 6 dez. 2018.
- \_\_\_\_\_. (2018). Projeto de Lei nº 8.546, de 2017. *Câmara dos Deputados*, Brasília, DF. Disponível em: <<https://bit.ly/2zNcjbT>>. Acesso em: 24 ago. 2018.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. [201?]. *Comissão de sistematização: partidos políticos registrados no TSE*. Brasília: [s.n.], 2018. Disponível em: <<http://bit.ly/2WR1VZD>>. Acesso em: 24 ago. 2018.
- BRUNO, E. (2017). Brand awareness: entenda o que é a consciência de marca e por que isso importa para a sua empresa. *Marketing de Conteúdo*, [S.l.]. Disponível em: <<https://bit.ly/2OFV30K>>. Acesso em: 20 out. 2018.
- CONCEIÇÃO, B. (2018). *Nacionalização partidária em marcha: processo de distanciamento dos partidos brasileiro da regionalização (1945-2014)*. 2018. 183 f.

- Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- EPITÁCIO, S; RESENDE, R. (2013). De governista por excelência à oposição: o declínio eleitoral do PFL/DEM na Câmara Federal brasileira de 1998 a 2010. In: GALLO, C. A. *et al.* (orgs.). *Ciência política hoje*. Porto Alegre: Evangraf. p. 221-240.
- GOMES, W. (2004). *Transformações da política na era da comunicação de massa*. São Paulo, Paulus.
- KINZO, M. (1988). *Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB (1966-1979)*. São Paulo: Vértice.
- KIRCHHEIMER, O. (2012). A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 7, p. 349-85.
- MACIEL, N. (2014). *Velhas raposas, novos governistas: o PMDB e a democracia brasileira*. 2014. 225 f. Tese (Doutorado em ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- MANIN, B. (1995). As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 29, p. 5-34.
- PAIVA, D. *et al.* (2008). A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 2, p. 432-53.
- REBELLO, M. (2013). *Partidos e governos nas sombras: clareza de responsabilidade, responsabilização eleitoral e sistema partidário no Brasil*. 2013. 203 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- RIBEIRO, P. (2008). *Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005*. 2008. 306 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.
- ROMÃO, F. (2015) Podemos e Ciudadanos: o fim do bipartidarismo em Espanha? *Relações Internacionais*, Lisboa, vol. 1, n. 1, p. 81-95.
- ROSÁRIO, M.; STEIN, G. Q. (2018). Fortalecimento da democracia representativa. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo. Disponível em: <<https://bit.ly/2RyBq90>>. Acesso em: 23 ago. 2018.
- SOARES, G. (2001). *A democracia interrompida*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- STEPAN, A. (1986). *Os militares: da abertura à nova república*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- TORQUATO, G. (2014). *Novo manual de marketing político*. São Paulo: Summus.
- WEBER, M. H. (2000). *Comunicação e espetáculos da política*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

# As restrições dos direitos políticos dos condenados por sentença penal

**Rogério Carlos Born**

## **Resumo**

A pesquisa em tela versa sobre a suspensão de direitos políticos consequente de condenação criminal. Após apontar as fontes normativas do Direito Político, trata-se do assunto a partir de breve análise do artigo 15, III da Constituição da República Federativa do Brasil. Cuida-se dos conceitos atuais do Direito Político e de perspectivas em discussão em fóruns legislativos e sociais. Observa-se que a condição para a aplicação da norma punitiva de suspensão dos direitos políticos é a condenação criminal com trânsito em julgado, assunto que também se enfoca. Nota-se ainda que o cometimento de alguns delitos também enseja a referida restrição. Estuda-se a decorrência da condenação do cidadão por crimes arrolados, mesmo sem o trânsito em julgado, quando a decisão for proferida por órgão colegiado.

**Palavras-chave:** evolução do direito político; suspensão de direitos políticos; direito eleitoral do cidadão.

## **Abstract**

The following article discusses the suspension of political rights resulting from criminal conviction. After presenting the normative sources of Political Law, a brief analysis of Article 15, III of the Constitution of the Federative Republic of Brazil is made. Current concepts of Political Law and a discussion on perspectives in legislative and social forums are also made. Through the analysis it can be observed that the condition for the application of the standard punitive suspension of political rights is a criminal conviction after the final and unappealable judgment, a question that is also discussed. Furthermore, some specific crimes also entail the penalty. The article studies the result of the conviction of citizens enrolled for crimes, even without the final judgment, when the decision is made by a committee.

---

## **Sobre o autor**

Rogério Carlos Born é mestre em Direitos Fundamentais e Democracia e especialista em Direito e Processo Eleitoral pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil (Unibrasil). É professor universitário de Direito e Ciência Política membro da Comissão de Direito Internacional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Atua como servidor do Tribunal regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR). Autor de diversas obras de Direito e Ciência Política. E-mail: rcborn@uol.com.br

**Keywords:** evolution of political law; suspension of political rights; electoral rights of citizens.

Artigo recebido em 17 de setembro de 2018; aceito para publicação em 16 de outubro de 2018.

## Introdução

No Brasil, as restrições aplicáveis aos condenados por sentença penal são, primeiramente, a *suspensão dos direitos políticos* e, depois, a *inelegibilidade*, quando o crime que fundamentou a sentença é arrolado em lei específica.

O legislador constituinte trouxe, no artigo 15 da Constituição da República Federativa do Brasil, restrições aos direitos políticos, proclamados como de primeira geração e integrantes do rol dos direitos fundamentais.

No entanto, diferentemente da Constituição de 1967 e da Emenda 1/1969, não definiu se os condenados criminalmente deverão cumprir a perda ou a suspensão dos direitos políticos, remetendo ao legislador infraconstitucional a regulamentação quanto aos limites e ao alcance da aplicação dos gravames ao exercício da cidadania aplicados aos condenados.

O constituinte ainda trouxe a previsão das inelegibilidades absolutas na Constituição e autorizou o legislador infraconstitucional pelo artigo 14, § 9º, da Constituição a aplicar inelegibilidades relativas, que estabelecem que uma lei complementar poderá ditar outras causas de inelegibilidade.

## Fontes normativas históricas e vigentes

A primeira norma eleitoral a tratar do tema foi a Constituição Política do Império do Brasil, de 25/03/1824, que suspendia, no artigo 8º, “o exercício dos Direitos Políticos: [...] II. Por Sentença condenatória a prisão, ou degredo, enquanto durarem os seus efeitos” (Brasil, 1824).

A Lei Saraiva, ou do Censo, editada por meio do Decreto 3.029/1881, com redação final do deputado-geral Rui Barbosa e regulamentada por meio do Decreto 8.213/1881, determinava que o cidadão que desejasse concorrer a qualquer cargo *não poderia ter*



*sido pronunciado em nenhum processo criminal*, ou seja, bastava a denúncia pelo Ministério Público para impor a suspensão dos direitos políticos aos acusados (Moreira, 2002).

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24/02/1891, trazia a mesma hipótese no artigo 71, que estabelecia que “os direitos de cidadão brasileiro só se suspendem ou perdem nos casos aqui particularizados. [...] § 1º – Suspendem-se: [...] b) por condenação criminal, enquanto durarem os seus efeitos”. Esse texto foi mantido na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934<sup>1</sup>, 1937<sup>2</sup> e 1946<sup>3</sup>, bem como na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967<sup>4</sup> e na Emenda Constitucional 1/1969.

O Ato Institucional 5/1968, agravava as restrições aos direitos políticos quando dispunha, nos artigos 4º e 5º, que o presidente da República, sem as limitações previstas na Constituição, “poderá suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos” sem substituição por suplentes, importando cessação de privilégio de foro por prerrogativa de função, suspensão do direito de votar e de ser votado nas eleições sindicais, proibição de atividades ou manifestação política e aplicação de medidas como liberdade vigiada, proibição de frequentar determinados lugares, recolhimento a domicílio determinado e outras restrições ou proibições relativas ao exercício de quaisquer outros direitos públicos ou privados (Brasil, 1968).

Atualmente, as restrições aos direitos políticos dos condenados por sentença penal estão previstas pelo artigo 15 da Constituição

1. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16/07/1934, artigo 110: “Suspendem-se os direitos políticos: [...] b) pela condenação criminal, enquanto durarem os seus efeitos” (Brasil, 1934).
2. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10/11/1937, artigo 118: “Suspendem-se os direitos políticos: [...] b) por condenação criminal, enquanto durarem os seus efeitos” (Brasil, 1937).
3. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18/09/1946, artigo 135: “Só se suspendem ou perdem os direitos políticos nos casos deste artigo. § 1º – Suspendem-se: [...] II – por condenação criminal, enquanto durarem os seus efeitos” (Brasil, 1946).
4. Constituição da República Federativa do Brasil, de 15/03/1967, artigo 144: “Além dos casos previstos nesta Constituição, os direitos políticos: I – suspendem-se: [...] b) por motivo de condenação criminal, enquanto durarem seus efeitos” (Brasil, 1967).

da República Federativa do Brasil de 1988, que estabelece que “é vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: [...] III – condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos” – dispositivo que não possui regulamentação própria, uma vez que é autoaplicável (Brasil, 1988).

A Lei Complementar 64/1990 – conhecida como Lei das Inelegibilidades –, sancionava, na redação original, a punição dos condenados por determinados crimes com inelegibilidade de três anos após o cumprimento da pena<sup>5</sup>, sendo que a Lei Complementar 135/2010 – Lei da Ficha Limpa –, ampliou o rol de crimes sancionados com inelegibilidade, bem como ampliou o prazo para oito anos.

Em síntese, as restrições aos direitos políticos dos condenados por sentença criminal transitada em julgado estão determinadas, primeiramente, pelo artigo 15, III da Constituição da República e normatizadas pela Resolução 21.538/2003 e atos normativos editados pelo Tribunal Superior Eleitoral. Os efeitos políticos das condenações por crimes mais graves, transitadas em julgado ou proferidas por órgão colegiado, receberam tratamento especial pelo legislador infraconstitucional na Lei Complementar 64/1990.

### **Direito comparado**

A suspensão dos direitos políticos dos condenados é aplicada em quase todos os países do mundo, sendo que alguns usam de maior rigor, estendendo a crimes de qualquer gravidade, como no Brasil, e outros limitam essa restrição apenas aos crimes mais graves.

Em Cuba, ficam impedidos ao exercício dos direitos de sufrágio ativo os sancionados com privação de liberdade, ainda que se encontrem gozando de liberdade condicional, licença extrapenal ou progressão de regime, bem como os que se encontram cumprindo

---

5. Lei Complementar 64/1990 (versão original), artigo 1º: “São inelegíveis: I – para qualquer cargo: [...] e) os que forem condenados criminalmente, com sentença transitada em julgado, pela prática de crime contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, pelo tráfico de entorpecentes e por crimes eleitorais, pelo prazo de 3 (três) anos, após o cumprimento da pena” (Brasil, 1990).

alguma sanção subsidiária de privação de liberdade, como penas acessórias<sup>6</sup>.

Na Espanha, os sentenciados criminalmente são proibidos de votar enquanto estiverem cumprindo a pena principal ou acessória<sup>7</sup>.

Rogério Carlos Born (2014, 57-9) apresenta um interessante estudo de direito comparado:

Na Polônia, os condenados não só gozam dos direitos políticos, mas contam com seções de dentro do estabelecimento prisional, exceto se a direção recusar motivadamente a implantação dessa mesa coletora de votos, e em Portugal, “*os eleitores que se encontrem presos e não privados dos direitos políticos, votam antecipadamente*”. (Lei 14/79-Lei Eleitoral, art. 79-A, I, e). Na Espanha, os sentenciados criminalmente são proibidos de votar enquanto estiverem cumprindo a pena principal ou acessória, enquanto em Luxemburgo, a duração da desqualificação dura enquanto não houver o cumprimento da pena ou alguma forma de liberdade provisória. Na Bélgica, a duração da suspensão, embora qualificada como definitiva, é de 6 anos, se a pena for mais de 4 meses e menos de 3 anos, e de 12 anos se a pena é de 3 anos ou mais, não sendo aplicada aos condenados sob o regime de *sursis*. Em Malta, são suspensos os direitos políticos dos condenados à morte e aos sentenciados a penas que excedem 12 (doze) meses, sendo permitida a votação para os que tiverem a suspensão condicional da pena, atingindo, ainda, as medidas de segurança. Na Alemanha e na Hungria a lei eleitoral é expressa quanto ao alcance da suspensão dos direitos políticos aos que sofreram absolvição imprópria, ou seja, àqueles que cometeram o delito sob excludente de culpabilidade em

- 
6. Ley 72/1992, artículo 7: “Están incapacitados para ejercer el derecho de sufragio activo, las personas que estuvieren comprendidas en los casos siguientes:
    - a. los incapacitados mentales, previa declaración judicial de su incapacidad;
    - b. los sancionados a privación de libertad, aun cuando se encuentren gozando de libertad condicional, licencia extrapenal o gozando de pase;
    - c. los que se encuentren cumpliendo una sanción subsidiaria de la privación de libertad;
    - d. los que hayan sido sancionados a privación de sus derechos políticos, durante el tiempo establecido por los Tribunales, como sanción accesoria, a partir del cumplimiento de su sanción principal” (Cuba, 1992).
  7. Ley Orgánica 5/1985, artículo 3: “1. Carecen de derecho de sufragio: a) Los condenados por sentencia judicial firme a la pena principal o accesoria de privación del derecho de sufragio durante el tiempo de su cumplimiento” (Espanha, 1985).

virtude de doença mental. A Constituição italiana ordena não somente a suspensão dos direitos políticos por cometimento de delitos, mas também autoriza ao legislador ordinário suspendê-los em caso de indignidade moral.

Note-se que, no sistema mais rigoroso do mundo, um cidadão belga condenado a 10 anos que venha a residir na Espanha poderá apenas votar nas *eleições parlamentares* ibéricas após o período de seis anos após o cumprimento da pena, mas um espanhol condenado poderá exercer todos os seus direitos políticos no território da Bélgica tão logo tenha cumprido a pena.

### **Natureza jurídica dos direitos políticos**

A Constituição da República, aponta, no artigo 15, que é vedada a cassação de direitos políticos, cuja *perda ou suspensão* só se dará, dentre outros casos, com *condenação criminal transitada em julgado*, enquanto durarem seus efeitos.

O legislador constituinte não distinguiu nesse dispositivo quais são as hipóteses em que é aplicada a *perda* ou *suspensão* dos direitos políticos.

Na realidade, embora a Constituição de 1988 não tenha feito distinção dos casos de perda e suspensão dos direitos políticos, a doutrina e a jurisprudência continuaram classificando a condenação criminal como causa de suspensão, conforme expresso em Constituições anteriores.

Para Thales Tácito Cerqueira (2004, 126), por exemplo, são apenas duas as hipóteses de perda dos direitos políticos: cancelamento da naturalização por adquirir outra nacionalidade (perda da nacionalidade brasileira) e cancelamento na naturalização por sentença judicial. Todas as demais circunstâncias – inclusive de condenação criminal – são casos de suspensão dos direitos políticos.

Nesse ponto, Marcos Ramayana (2011, 64) pondera que há de se considerar que, na perda, o cidadão ficará afastado de suas capacidades ativas e passivas (direito de votar e ser votado) por absoluta impossibilidade de reversibilidade (reaquisição desses direitos e deveres) ou omissão voluntária.

José Afonso da Silva (1998, 134, grifo nosso) ensina que:

O cidadão pode, excepcionalmente, ser privado, *definitivamente* ou *temporariamente*, dos direitos políticos, o que importará, como efeito imediato, na perda da cidadania política. Deixa, imediatamente, de ser eleitor, se já o era, ou torna-se inavistável como tal, com o que, por consequência, fica privado da elegibilidade e de todos os direitos fundados na qualidade de eleitor.

*A privação definitiva* denomina-se *perda* dos direitos políticos; a *temporária* é a *suspensão*.

Em outra obra, Born (2012, 76, grifos do autor) amplia essa distinção quando faz a seguinte diferença:

Os direitos políticos são direitos fundamentais de primeira geração e agasalhados por cláusula pétrea, haja vista que o artigo 60, § 3º, prevê que “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] II. o voto direto, secreto, universal e periódico. [...] IV. os direitos e garantias individuais”. Tem-se, primeiramente que os direitos políticos envolvem o direito propriamente dito e o exercício deste direito. A *perda* dos direitos políticos envolve a *privação definitiva* dos direitos políticos propriamente ditos e o conseqüente exercício, o que é aplicada, segundo parte da doutrina e jurisprudência brasileira, aos cidadãos que perdem a nacionalidade ou que têm a naturalização anulada ou cancelada por decisão transitada em julgado e os eximidos da prestação alternativa substitutiva a obrigação a todos imposta e que alegaram objeção de consciência. A cassação se difere da perda dos direitos políticos. A perda é definitiva, mas permite a re aquisição, enquanto a cassação é perpétua e não permite a recuperação ou re aquisição. A perda é uma sanção social (objeção de consciência) ou a superveniência da inexistência de requisitos (perda da nacionalidade), ao passo que a cassação é um banimento político. A cassação dos direitos políticos é vedada pelo artigo 15, da Constituição. A suspensão dos direitos políticos é temporária, mantendo íntegro os direitos políticos propriamente ditos, mas suspendendo o exercício destes direitos. Após a cessação das causas de elegibilidade os suspensos *reabilitam* o *exercício* dos direitos políticos.

O Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de se manifestar acerca da suspensão dos direitos políticos e classificou-a como autoaplicável – ou seja, ela poderá ser aplicada independentemente de norma regulamentadora conforme, externou o seguinte julgado:

A norma inscrita no art. 15, III, da Constituição *reveste-se* de autoaplicabilidade, *independendo*, para efeito de sua *imediata* incidência, de *qualquer* ato de intermediação legislativa. Essa circunstância *legítima* as decisões da Justiça Eleitoral que *declaram aplicável*, nos casos de condenação penal irrecurável – e enquanto durarem os seus efeitos, como ocorre na vigência do período de prova do *sursis* – a sanção constitucional concernente à privação de direitos políticos do sentenciado. Precedente: RE 179.502-SP (Pleno). (Brasil, 1996a, 165, grifos do autor)<sup>8</sup>

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral também é uníssona nesse âmbito, conforme é possível verificar pelo acórdão da lavra do ministro Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. CONDENAÇÃO CRIMINAL. TRÂNSITO EM JULGADO. DIREITOS POLÍTICOS. SUSPENSÃO. EFEITO AUTOMÁTICO. INELEGIBILIDADE. DIPLOMAÇÃO NEGADA. DESPROVIMENTO.

1. Há de se negar a diplomação ao eleito que não possui, na data da diplomação, a plenitude de seus direitos políticos.

2. A condenação criminal transitada em julgado ocasiona a suspensão dos direitos políticos, enquanto durarem seus efeitos, independentemente da natureza do crime.

3. A suspensão dos direitos políticos prevista no art. 15, III, da Constituição Federal é efeito *automático* da condenação criminal transitada em julgado e não exige qualquer outro procedimento à sua aplicação.

4. Agravo regimental desprovido. (Brasil, 2009)

---

8. Cf. ainda Brasil (2011).

Rafael Barretto (2012, 49), frisando também o tema da cassação, destaca que

O ato de cassar é um ato de destituir; perda equivale a uma subtração; suspensão traz a noção de interrupção momentânea, temporária. Ao fundo, os três se relacionam a mesma situação, que é a subtração dos direitos políticos. A diferença entre a cassação e as outras duas situações é que nela a privação dos direitos ocorre de maneira arbitrária, normalmente por um ato unilateral do Governo, tal qual ocorrera no Brasil durante o período militar; o que já não vai ocorrer em relação às outras duas. Suspensão e perda se diferenciam quanto ao aspecto temporal, sendo a primeira uma privação temporária de direitos, e a segunda uma privação definitiva, se bem que, ao fundo, não é tão definitiva assim, eis que pode ser revertida.

Enfim, a diferença é que a perda tem prazo indeterminado e a suspensão tem prazo determinado, sendo que, nos casos de perda, é possível *readquirir* os direitos políticos e seu exercício, enquanto na suspensão se reabilita apenas o exercício, uma vez que os direitos políticos se mantêm intactos.

## **Requisitos para aplicação**

### *Condenação transitada em julgado*

A Constituição da República, no artigo 15, III prevê a suspensão dos direitos políticos nos casos de “condenação criminal *transitada em julgado*, enquanto durarem seus efeitos”, como manifestação do princípio da presunção de inocência, previsto como direito fundamental, insculpido no artigo 5º, LVII, cuja redação é: “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória” (Brasil, 1988).

Rodrigo César Rebello Pinho (2001, 366) preleciona que

A suspensão dos direitos políticos pressupõe a existência de uma condenação definitiva, de uma sentença da qual não caiba mais nenhum recurso. A simples existência de processos em andamento, mesmo com decisões condenatórias, não importa em suspensão de direitos políticos. Tratando-se de pena pecuniária, o pagamento

importa na extinção da punibilidade, readquirindo a pessoa o pleno exercício de seus direitos políticos.

O Tribunal Superior Eleitoral, em acórdão da lavra do ministro Eduardo Andrade Ribeiro de Oliveira, firmou o entendimento de que “a disposição constitucional, prevendo a suspensão dos direitos políticos, ao referir-se à condenação criminal transitada em julgado, abrange não só aquela decorrente da prática de crime, mas também a de contravenção penal” (Brasil, 1996b, 157).

A suspensão dos direitos políticos também envolve dificuldade quanto à extensão dos efeitos em relação a absolvição imprópria, crimes militares e prisões provisórias.

Ocorrendo *absolvição imprópria* – ou seja, absolvição do réu e recebimento de medida de segurança substitutiva –, destaca Ricardo Cunha Chimenti (2007, 51):

Caso seja verificada a absolvição imprópria (sentença que impõe medida de segurança nos termos do artigo 97, do Código Penal e artigo 386, V, do Código de Processo Penal), deve ser aplicada a suspensão dos direitos, pois a medida tem por pressuposto uma conduta típica e antijurídica.

Já em relação aos *crimes militares*, o Código Penal Militar, no artigo 106, fixa a aplicação de suspensão dos direitos políticos como pena acessória. Mas, nesse ponto, esclarecemos, utilizando outra obra, que

Este dispositivo do Código Penal Militar – Dec. – lei 1.001, de 21.10.1969 – editado quatro dias após a outorga da famigerada Emenda Constitucional 1, de 17.10.1969, na ânsia de legitimar as sanções do governo militar, acabou por ser concebido *nati morto*, pois aquela Carta já elevava a suspensão dos direitos políticos a mero efeito da condenação.

Ademais, o diploma penal militar, como mero Dec. – lei dotada com força de *lei ordinária*, já padecia de inconstitucionalidade formal, haja vista que o § 3º, do mesmo artigo, rezava que “*lei complementar disporá sobre a especificação dos direitos políticos, o gozo, o exercício, a perda ou suspensão de todos ou de qualquer deles e os*



*casos e as condições de sua readquirição*”. A natureza jurídica de efeitos da condenação foi observada na reforma de 1984 do Código Penal comum, que extinguiu as penas acessórias, mantendo no esquecimento o Código Penal Militar (BORN, 2012, 91, grifos do autor).

Em suma, os direitos políticos somente podem ser suspensos se houver condenação *definitiva* pela prática de crimes de qualquer natureza (comum ou política), sejam eles dolosos, culposos ou contravenções da pena privativa de liberdade, restritiva de direitos ou de multa, bem como submetidos a medida de segurança decorrente da absolvição imprópria.

Não poderão ser suspensos os direitos políticos dos acusados que estejam submetidos a qualquer forma de prisão provisória – como prisão temporária, preventiva e em flagrante –, uma vez que não há o trânsito em julgado da decisão, conforme leciona Rodrigo López Zilio (2012, 118):

De fato, por se tratarem formas de custódia cautelar, que objetivam a proteção do interesse social e são desvinculadas da análise do mérito da pretensão punitiva estatal, não é cabível cogitar da restrição aos direitos políticos na forma preconizada pelo constituinte. Ademais, nem mesmo a prisão decorrente da sentença de pronúncia (artigo 413, do CPP e a de sentença condenatória recorrível têm o condão de suspender os direitos políticos). Portanto, possível é o exercício do direito de voto pelos presos provisórios, embora se reconheça a dificuldade de implementação prática de tal procedimento.

Esclarece Adriano Soares da Costa (2002, 133) que “a suspensão condicional da pena (*sursis*) e o livramento condicional não elidem os efeitos da sentença penal procedente, apenas suspendendo alguns deles” e José Afonso da Silva (1998, 386) sintetiza que “o *sursis* não é efeito da condenação, mas simplesmente um modo de seu cumprimento e esta discussão é inteiramente desnecessária para se chegar à conclusão de que o paciente continuará com seus direitos políticos suspensos”.

Para o Tribunal Superior Eleitoral, “o *sursis* não afasta a suspensão dos direitos políticos” (Brasil, 2006, 137) e que “deve-se cassar o diploma de candidato condenado por sentença transitada em julgado, independentemente da natureza do crime e mesmo que

esteja em curso a *suspensão condicional da pena*” (Brasil, 1999, grifo nosso).

Quando o condenado propõe uma ação de revisão criminal, é entendimento do Tribunal Superior Eleitoral que a “condenação criminal acarreta a suspensão de direitos políticos pelo tempo em que durarem seus efeitos. *Irrelevância de estar em curso pedido de revisão criminal*” (Brasil, 1996c).

Em síntese, os condenados por sentença criminal não transitada em julgado, mesmo presos provisoriamente, têm seus direitos políticos intactos, enquanto os sentenciados com trânsito em julgado têm direitos políticos suspensos, mesmo cumprindo pena em liberdade, estando submetidos a medida de segurança ou estando em curso uma ação de revisão criminal.

### *Duração da suspensão dos direitos políticos*

Em relação aos condenados por sentença penal prevista pelo artigo 15 da Constituição da República, esta prevê que “é vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou *suspensão* só se dará nos casos de: [...] III – condenação criminal transitada em julgado, *enquanto durarem seus efeitos*” (Brasil, 1988).

O Tribunal Superior Eleitoral editou a Súmula 9, cujo enunciado é: “a suspensão de direitos políticos decorrente de condenação criminal transitada em julgado cessa com o cumprimento ou extinção da pena, *independendo de reabilitação ou de prova de reparação dos danos*” (Brasil, 1992, grifo nosso).

A reabilitação está prevista no artigo 93 do Código Penal e alcança quaisquer penas aplicadas em sentença definitiva. Assegura ao condenado o sigilo dos registros sobre seu processo, bem como inibe os efeitos da condenação<sup>9</sup> e poderá, consoante ao artigo 94, ser requerida após dois anos da execução da pena, computando-se

---

9. Código Penal, artigo 92: “São também efeitos da condenação:

I – a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública quando a pena aplicada for superior a quatro anos; I – a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo:

a) quando aplicada pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública;

o período de prova da suspensão da pena (*sursi*) e do livramento condicional, se não sobrevier revogação – desde que o condenado tenha tido domicílio no país, demonstrado efetivo e constante bom comportamento público e privado e ressarcido o dano causado pelo crime, ou demonstrado a absoluta impossibilidade de cometê-lo, até o dia do pedido, ou exiba documento que comprove a renúncia da vítima ou novação da dívida.

Marcos Ramayana (2011) levanta a questão de que, nas hipóteses de comutação de pena (indulto parcial) e indulto incidente (somente uma das penas sofridas pelo réu que ainda esteja em cumprimento), não há extinção de punibilidade. Explica que, nos casos de graça e indulto, não é o juiz da execução penal que reconhece a extinção da punibilidade (Ramayana, 2011, 80).

Em suma, os condenados criminalmente com trânsito em julgado ficarão com seus direitos políticos suspensos até o cumprimento total da pena e desaparecimento dos efeitos da condenação – exceto a reabilitação – devidamente comprovado por comunicação ou certidão expedida pela Vara de Execuções Penais.

### *Competência para decisão sobre perda ou suspensão dos direitos políticos*

Quanto à extinção da pena, a Súmula 192 do Superior Tribunal de Justiça prevê que “compete ao Juízo das Execuções Penais do Estado a execução das penas impostas a sentenciados pela Justiça Federal, Militar ou Eleitoral, quando recolhidos a estabelecimentos sujeitos à administração estadual” (Brasil, 1997, 33.718).

Marcos Ramayana (2011, 81) ressalta que “a extinção da punibilidade, decorrente do cumprimento integral da pena, para efeito de elegibilidade, deve ser declarada pelo juízo da execução penal,

---

b) quando for aplicada pena privativa de liberdade por tempo superior a 4 (quatro) anos nos demais casos.

II – a incapacidade para o exercício do pátrio poder, tutela ou curatela, nos crimes dolosos, sujeitos à pena de reclusão, cometidos contra filho, tutelado ou curatelado;

III – a inabilitação para dirigir veículo, quando utilizado como meio para a prática de crime doloso.

Parágrafo único – Os efeitos de que trata este artigo não são automáticos, devendo ser motivadamente declarados na sentença” (Brasil, 1940).

depois de observado, também o pagamento da multa imposta pelo decreto condenatório”.

Dessa forma, a suspensão dos direitos políticos por condenação criminal transitada em julgado é medida consequente de outro julgamento em qualquer juízo ou tribunal da Justiça comum estadual, distrital, federal, eleitoral (apenas em crimes eleitorais) ou militar, sendo efeito secundário da sentença ou acórdão – sabendo que a extinção é decretada com cumprimento da pena declarado por sentença proferida pelo juízo das Varas de Execuções Penais.

A privação dos direitos políticos decorrentes da condenação criminal transitada em julgado pode acarretar a perda do mandato eletivo, com imediata cessação de seu exercício, de acordo com o artigo 55 da Constituição. Mas o § 2º do mesmo dispositivo prevê que a perda do mandato “será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa” (Brasil, 1988).

## **Inelegibilidades decorrentes**

### *A regulamentação original da lei complementar 64/1990*

As condenações criminais, via de regra, têm o efeito de apenas suspender os direitos políticos, de acordo com o artigo 15, III da Constituição, impedindo os eleitores que sofreram condenação criminal de votar e serem votados até o cumprimento integral da pena.

No entanto, quando a condenação decorre do cometimento de alguns crimes, a lei prevê que o sentenciado fique inelegível por mais oito anos após o cumprimento da pena – algo implementado pela Lei Complementar 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, sendo que a redação original previa inelegibilidade por três anos.

Esse prazo original da Lei das Inelegibilidades foi muito criticado.

Os jornalistas Eduardo Scolese e Hudson Corrêa (2009, 17) descrevem na obra *Eleições na estrada*, por exemplo, que em Mossoró, Rio Grande do Norte, havia o maior número de “fichas sujas” na vigência do prazo anterior: “na legislatura entre 2005 e 2008, um

total de 24 políticos foram cassados sob a acusação de compra de voto, incluindo a prefeita e sua vice, cinco dos nove vereadores e dezessete suplentes”.

Moacir Assunção e Marcondes Pereira Assunção (2010, 82) destacam que,

Historicamente, no Brasil, vários detentores de cargos públicos, ao responderem processos de natureza política, diante da ameaça de terem os seus mandatos cassados, se utilizaram de uma manobra bastante conhecida, qual seja, renunciavam ao mandato antes de desfecho do procedimento investigatório, para provocar o seu arquivamento, ficando impunes e livres para candidatarem-se novamente nas próximas eleições. Deste modo, com a introdução da alínea *k* ao artigo 1º, tal manobra não mais surtirá efeito, pois se tornarão inelegíveis os políticos que renunciarem ao mandato a partir do oferecimento da representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por descumprimento das Leis, na tentativa de não serem atingidos por eventual condenação, ficando prejudicada a velha manobra por muitos políticos brasileiros.

Ao final, relatam que “todos eles foram beneficiados pela legislação eleitoral, pois, acredite-se! Para casos de abuso de poder econômico, uma lei de 1990 prevê que os políticos cassados fiquem inelegíveis por três anos, contando não a partir da cassação, mas sim da data na qual foram eleitos, no caso deles, o pleito de 2004” (ASSUNÇÃO; ASSUNÇÃO, 2010, 82).

### *A distinção entre a suspensão dos direitos políticos e a inelegibilidade*

Num pensamento precipitado, existe a impressão de que este artigo seria inconstitucional, pois a Constituição prevê no artigo 15 que “é vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: [...] III – condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos” (Brasil, 1988, grifo nosso).

Isso porque o artigo 15, III citado faz uma afirmação absoluta ao utilizar o termo “só”, não permitindo a extensão dos demais às hipóteses previstas na Lei das Inelegibilidades:

Art. 1º São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

[...]

e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes:

1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;

2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;

3. contra o meio ambiente e a saúde pública;

4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;

5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;

6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;

7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;

8. de redução à condição análoga à de escravo;

9. contra a vida e a dignidade sexual; e

10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando.  
(Brasil, 1990)

No entanto, não é este artigo que a Lei Complementar 64/1990 regulamenta, mas o artigo 14, § 9º da Constituição, cujo texto é:

Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Brasil, 1988)

Alexandre de Moraes (2002, 242) ensina que,

enquanto a *suspensão* tem seu fundamento no artigo 15, inciso III, da Constituição Federal, a segunda tem seu fundamento no § 9º do artigo 14 (*inelegibilidade legal*) e somente abrange uma situação de inelegibilidade, posterior ao término da suspensão dos direitos políticos dos condenados pela prática dos crimes previstos no já citado artigo 1º da Lei das Inelegibilidades.

Edson de Resende Castro (2012, 90) ensina que, “durante os efeitos da condenação transitada em julgado, é suspensão dos direitos políticos” e “entre a condenação colegiada e o trânsito em julgado e após cumprida a pena, é inelegibilidade”. Traz ainda o exemplo de pessoa condenada pelo tráfico de entorpecentes a 10 anos de reclusão, que

ficará com os direitos políticos suspensos (sem direito de votar e ser votado, por força do artigo 15, III, da CF/88) e inelegível (sem direito de candidatar-se, por força do artigo 1º, I, e, da LC 64/90) desde a decisão colegiada, mesmo que não transitada, até oito anos após a extinção daquela pena). (Castro, 2012, 90)

Para Alcides Alberto Munhoz da Cunha (1999, 28),

As inelegibilidades previstas no artigo 14, §§ 5º a 10 e, residualmente, na Lei Complementar 64/90, podem ser conceituadas como situações jurídicas tipificadas em lei, que, uma vez materializadas e consolidadas, suprimem a capacidade eleitoral passiva do cidadão: vale dizer, a capacidade de ser eleito, de se situar como candidato. De um lado se manifestam como medida de sanção política (perda da capacidade eleitoral passiva), ao virtual candidato que incorre na situação tipificada, enquanto, de outro lado, assumem uma característica

de proteção do eleitor, de preservação à inteireza ou da liberdade do seu voto contra candidatos reputados nocivos, ou melhor, reprovados pelo ordenamento.

Para Fávila Ribeiro (1997, 123):

O *status civitatis* tem duas dimensões: a ativa, que se traduz na capacidade da pessoa de compartilhar do exercício do sufrágio – *ius suffragii*; e a passiva, em ter legítimo acesso a cargos públicos – *ius honorum* –, não compreendendo apenas os de provimento eletivo, expresso no direito a concorrer ao recebimento de sufrágios dos eleitores para obtenção de mandatos representativos.

Eduardo Antônio Dantas Nobre (1997) frisa que “a regra fincada no art. 15, III, da Carta Política, se interpretada em consonância com padrões de proporcionalidade, conduz a uma conclusão certa e inestorcível: encontra-se o legislador autorizado a definir, em lei complementar – CF, art. 14, § 9º” – reafirmando Arthur Luis Mendonça Rollo *et al.* (2008, 60) que, “após o cumprimento da pena, a pessoa retomará a sua capacidade eleitoral, permanecendo com restrições a sua capacidade eleitoral passiva, porquanto passará a incidir a pena de inelegibilidade”.

Bernardo Gonçalves Fernandes (2012, 553) tece a diferença entre a suspensão dos direitos políticos e as inelegibilidades, afirmando que, na suspensão dos direitos políticos por condenação criminal transitada em julgado (por qualquer crime),

o indivíduo é condenado penalmente ficando sem sua capacidade eleitoral ativa e passiva” e extinta a punibilidade, na segunda (a inelegibilidade legal), “além da perda da capacidade eleitoral em virtude da condenação criminal, após extinta a punibilidade, o indivíduo ficará ainda sem sua capacidade eleitoral passiva (elegibilidade) por mais 8 anos.

Essa discussão também foi efetuada por ocasião do julgamento da constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa:

11. A *inelegibilidade* tem as suas causas previstas nos §§ 4º a 9º do art. 14 da Carta Magna de 1988, que se traduzem em *condições objetivas cuja verificação impede o indivíduo de concorrer a cargos*



*eletivos ou, acaso eleito, de os exercer*, e não se confunde com a *suspensão ou perda dos direitos políticos*, cujas hipóteses são previstas no art. 15 da Constituição da República, e que importa restrição não apenas ao direito de concorrer a cargos eletivos (*ius honorum*), mas também ao direito de voto (*ius suffragii*). Por essa razão, não há inconstitucionalidade na cumulação entre a inelegibilidade e a suspensão de direitos políticos.

12. A extensão da inelegibilidade por oito anos após o cumprimento da pena, admissível à luz da disciplina legal anterior, viola a proporcionalidade numa sistemática em que a interdição política se põe já antes do trânsito em julgado, cumprindo, mediante interpretação conforme a Constituição, deduzir do prazo posterior ao cumprimento da pena o período de inelegibilidade decorrido entre a condenação e o trânsito em julgado.

13. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente. Ações declaratórias de constitucionalidade cujos pedidos se julgam procedentes, mediante a declaração de constitucionalidade das hipóteses de inelegibilidade instituídas pelas alíneas “c”, “d”, “f”, “g”, “h”, “j”, “m”, “n”, “o”, “p” e “q” do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar 64/90, introduzidas pela Lei Complementar 135/10, vencido o Relator em parte mínima, naquilo em que, em interpretação conforme a Constituição, admitia a subtração, do prazo de 8 (oito) anos de inelegibilidade posteriores ao cumprimento da pena, do prazo de inelegibilidade decorrido entre a condenação e o seu trânsito em julgado.

14. Inaplicabilidade das hipóteses de inelegibilidade às eleições de 2010 e anteriores, bem como para os mandatos em curso, à luz do disposto no art. 16 da Constituição. Precedente: RE 633.703, Rel. Min. GILMAR MENDES (repercussão geral). (Brasil, 2012, 3-4, grifos do autor)

Dessa forma, possuem naturezas jurídicas diferenciadas a suspensão dos direitos políticos – atingindo a cidadania ativa e passiva – e as inelegibilidades – que atingem apenas a cidadania passiva. As inelegibilidades somente são aplicadas após o cumprimento da suspensão dos direitos políticos.

### *Julgamento colegiado e o trânsito em julgado*

O artigo 1º, I, e da Lei Complementar 64/1990 também prevê a aplicação da inelegibilidade aos “que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por *órgão judicial colegiado*” (Brasil, 1990).

No controle de constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, o Supremo Tribunal Federal assim se manifestou em relação ao órgão colegiado:

2. A razoabilidade da expectativa de um indivíduo de concorrer a cargo público eletivo, à luz da exigência constitucional de moralidade para o exercício do mandato (art. 14, § 9º), resta afastada em face da condenação prolatada em segunda instância ou por um colegiado no exercício da competência de foro por prerrogativa de função, da rejeição de contas públicas, da perda de cargo público ou do impedimento do exercício de profissão por violação de dever ético-profissional. 3. A presunção de inocência consagrada no art. 5º, LVII, da Constituição. (Brasil, 2012, 2)

Delvan Tavares Oliveira *et al.* (2010, 244) tecem crítica à forma com que a lei dispõe sobre órgão colegiado:

O legislador referiu-se expressamente a órgão colegiado, sem quaisquer outros adjetivos. Não falou, por exemplo, em órgão colegiado de primeiro grau, ou de segundo grau, ou, ainda, de tribunais. Simplesmente órgão colegiado. Isto remete à inequívoca conclusão de que decisões proferidas pelo conselho de sentença do Tribunal do Júri popular, referentes aos crimes previstos no item 9, primeira parte, da alínea “e”, do inciso I, art. 1º, da Lei Complementar 135/10 (crimes dolosos contra a vida), devem ser consideradas como idôneas e suficientes para aplicação do impedimento ao registro de candidatura. O mesmo se diga das decisões proferidas pelas Auditorias Militares. Não obstante serem órgãos de primeiro grau de jurisdição são colegiados, cumprindo, por isso, o requisito exigido pela lei complementar.

Em síntese, os condenados criminalmente, em primeiro lugar, sofrem suspensão dos direitos políticos ativos e passivos e, se a

conduta imputada for uma das arroladas no artigo 1º, I, e da Lei Complementar 64/1990, após o cumprimento dessa suspensão, permanecerá inelegível por mais oito anos, independentemente do trânsito em julgado da decisão, caso tenha sido proferida por órgão colegiado.

### Considerações finais

A suspensão dos direitos políticos por condenação criminal transitada em julgado é medida consequente de outro julgamento em qualquer juízo ou tribunal da Justiça comum estadual, distrital ou federal, eleitoral ou militar, sendo efeito secundário da sentença ou acórdão, cuja duração tem termo final com a extinção da pena.

Dessa forma, os condenados por sentença criminal *não transitada em julgado* têm seus direitos políticos intactos, mesmo presos provisoriamente, enquanto os sentenciados com trânsito em julgado têm direitos políticos suspensos.

Os parlamentares condenados pela prática de crimes, conforme o artigo 55 da Constituição, perderão o mandato somente por cassação pela casa legislativa a que estiverem vinculados.

No entanto, embora os condenados criminalmente sofram primeiramente a suspensão dos direitos políticos ativos e passivos, se a conduta imputada for uma das arroladas no artigo 1º, I, e da Lei Complementar 64/1990, permanecerão inelegíveis por mais oito anos, independentemente do trânsito em julgado da decisão, caso tenha sido proferida por órgão colegiado.

### Referências

- ASSUNÇÃO, M.; ASSUNÇÃO, M. P. (2010). *Ficha Limpa, a lei da cidadania*: manual para brasileiros conscientes. Santos: Realejo.
- BARRETTO, R. (2012). *Direito eleitoral*. São Paulo: Saraiva.
- BORN, R. C. (2012). *Ação rescisória no direito eleitoral*: limites. 4. ed. Curitiba: Juruá.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Direito eleitoral internacional e comunitário*. 3. ed. Curitiba: Juruá.
- BRASIL. (1824). Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. Manda observar a Constituição Política do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. *Livro 4º de Leis, Alvarás e Cartas Imperiaes*, Rio de Janeiro. Disponível em: [<https://bit.ly/2dmEhCX>]. Acesso em: 18 out. 2018.

- \_\_\_\_\_. (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro. Disponível em: [<https://bit.ly/1TKnxCq>]. Acesso em: 18 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro. Disponível em: [<https://bit.ly/1KTnEcj>]. Acesso em: 18 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. (1940). Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro. Disponível em: [<https://bit.ly/1kR39ir>]. Acesso em: 18 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro. Disponível em: [<https://bit.ly/1Tetzg2>]. Acesso em: 18 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. (1967). Constituição da República Federativa do Brasil, de 15 de março de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<https://bit.ly/2fVZXT>]. Acesso em: 18 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. (1968). Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<https://bit.ly/2v3mypi>]. Acesso em: 18 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<https://bit.ly/1bIJ9XW>]. Acesso em: 18 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. (1990). Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<https://bit.ly/2MX2EXY>]. Acesso em: 18 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. (1992). Tribunal Superior Eleitoral. Súmula nº 9. *Diário de Justiça*, Brasília, DF. Disponível em: [<https://bit.ly/2QZNq2y>]. Acesso em: 18 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. (1996a). Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental nº 22.470-7/SP. Relator: ministro Celso de Mello, Primeira Turma. *Diário de Justiça*, Brasília, DF, p. 164-84. Disponível em: [<https://bit.ly/2P7EUBo>]. Acesso em: 18 out. 2018.

- \_\_\_\_\_. (1996b). Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 13.293/MG. Relator: ministro Eduardo Andrade Ribeiro de Oliveira. *Revista de Jurisprudência do TSE*, Brasília, DF, vol. 8, tomo 4, p. 157.
- \_\_\_\_\_. (1996c). Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 13.924/PB. Relator: Eduardo Andrade Ribeiro de Oliveira. *Jusbrasil*, [Salvador]. Disponível em: [<https://bit.ly/2OByN8X>]. Acesso em: 18 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. (1997). Tribunal Superior Eleitoral. Súmula nº 192. *Diário de Justiça*, Brasília, DF, p. 33.718. Disponível em: [<https://bit.ly/2NQj94B>]. Acesso em: 18 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. (1999). Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 15.338/ES. Relator: Edson Carvalho Vidigal. *Diário de Justiça*, Brasília, DF, p. 84.
- \_\_\_\_\_. (2006). Tribunal Superior Eleitoral. Recurso em Mandado de Segurança nº 466/RJ. Relator: Carlos Eduardo Caputo Bastos. *Diário de Justiça*, Brasília, DF, p. 137.
- \_\_\_\_\_. (2009). Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 35.803/PR. Relator: ministro Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira, Plenário. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF. Disponível em: [<https://bit.ly/2yMOEqz>]. Acesso em: 18 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. (2011). Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental nº 577.012/MG. Relator: ministro Ricardo Lewandowski, Primeira Turma. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF. Disponível em: [<https://bit.ly/2RXpiip>]. Acesso em: 18 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. (2012). Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 29/DF. Relator: ministro Luiz Fux. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF. Disponível em: [<https://bit.ly/2yNMPcN>]. Acesso em: 19 out. 2018.
- CASTRO, E. R. (2012). *Curso de direito eleitoral*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey.
- CERQUEIRA, T. T. P. L. P. (2004). *Direito eleitoral: crimes eleitorais e processo penal eleitoral*. Salvador: Juspodivm.
- CHIMENTI, R. C. (2007). *Direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Campus.
- COSTA, A. S. (2002). *Instituições de direito eleitoral*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey.
- CUBA. (1992). Ley nº 72, de 2 de noviembre de 1992. *La Gaceta Oficial*, La Habana. Disponível em: [<https://bit.ly/2RZFO1w>]. Acesso em: 18 out. 2018.
- CUNHA, A. M. (1999). Justiça Eleitoral e autenticidade do sistema representativo. *Paraná Eleitoral*, Curitiba, v. 33, n. 33, p. 28.
- ESPANHA. (1985). Ley Orgánica nº 5, de 19 de junio de 1985. *Boletín Oficial del Estado*, Madrid. Disponível em: [<https://bit.ly/TIb5X1>]. Acesso em: 18 out. 2018.
- FERNANDES, B. G. (2012). *Curso de direito constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

- MORAES, A. (2002). *Constituição do Brasil interpretada e legislação eleitoral*. São Paulo: Atlas.
- MOREIRA, R. (2002) Sistema eleitoral brasileiro: evolução histórica: a lei Saraiva. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 60. Disponível em: [<https://bit.ly/2yPjYF2>]. Acesso em: 13 set. 2012.
- NOBRE, E. A. D. (1997). Condições de elegibilidade e inelegibilidade. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, vol. 4, n. 2. Disponível em: [<https://bit.ly/2dTohTg>]. Acesso em: 1 out. 2013.
- OLIVEIRA, D. T. *et al.* (2010). *Ficha limpa: interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular*. Bauru: Edipro, 2010.
- PINHO, R. C. R. (2001). *Teoria geral da Constituição e direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo, Saraiva.
- RAMAYANA, M. (2011). *Direito eleitoral*. 12. ed. Niterói: Impetus.
- RIBEIRO, F. (1997). *Direito eleitoral*. 4. ed. Forense: Rio de Janeiro.
- ROLLO, A. *et al.* (2008). *Elegibilidade e inelegibilidade: visão doutrinária e jurisprudencial*. Caxias do Sul: Plenum.
- SCOLESE, E.; CORRÊA, H. (2009). *Eleições na estrada*. São Paulo: Publifolha.
- SILVA, J. A. (1998). *Curso de direito constitucional positivo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros.
- ZILIO, R. L. (2012). *Direito eleitoral*. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico.

# Atualidades sobre a Lei Complementar 135/2010 – Lei da Ficha Limpa

**Alessandra Cristiane Toledo Zulai e Rodrigo Fabricio Gomes**

## Resumo

O artigo enumera as principais mudanças impostas ao regime das inelegibilidades no Direito Eleitoral Brasileiro pela Lei Complementar (LC) 135, de 4 de junho de 2010, chamada de Lei da Ficha Limpa, trazendo um breve histórico da sua origem e informações básicas a respeito das inelegibilidades. Além disso, apresenta a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito de alguns dos seus dispositivos mais polêmicos desde a entrada em vigor da lei.

**Palavras-chave:** direito eleitoral; inelegibilidade; lei da ficha limpa; elegibilidade; LC nº 135/2010.

## Abstract

The article enumerates the principal changes brought to the Brazilian's Law ineligibility regime by the Complementary Law n. 135/2010, called "Clean Sheet Law"; brings a brief history about its origins and basic information about ineligibilities. Besides, presents the evolution of the Federal Supreme Court's cases about some of its most polemical issues, since the implementation of the law.

**Keywords:** Electoral Law; ineligibility; "clean sheet" law; eligibility; CL n. 135/2010.

Artigo recebido em 5 de novembro; aceito para publicação em 6 de novembro de 2018.

---

## Sobre os autores

Alessandra Cristiane Toledo Zulai é especialista em Direito Público pela UniBrasil e bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), com habilitação em Direito Público e Direito das Relações Sociais. E-mail: alettzz@gmail.com, azulai@tre-pr.jus.br

Rodrigo Fabricio Gomes é bacharel em Direito pela Faculdade Cristo Rei (FACCRI) de Cornélio Procópio/PR. E-mail: rfabricio\_182@yahoo.com.br

## **Introdução**

A democracia brasileira é ainda jovem. Com o fim do período da ditadura militar e início da escolha, por parte dos cidadãos, de seus representantes, observa-se, com o passar do tempo, os erros e acertos do processo democrático. Assim, a sociedade mobiliza-se para corrigir as falhas que causam vícios na escolha dos seus mandatários. Tais correções visam a eleições mais livres e justas, cujos resultados não sejam comprometidos pelo abuso do poder econômico, político ou qualquer outro. Infelizmente, tais práticas, que há tempo viciam o processo eleitoral e comprometem a verdadeira representatividade dos interesses da população, não são fáceis de expurgar, requerendo uma mobilização muito bem organizada e forte para que as iniciativas nesse sentido avancem e tenham real efetividade na vida dos cidadãos.

Decididos a lutar contra as formas de corrupção mais grosseiras, uniram-se diversos grupos não comprometidos com partidos políticos no Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), cuja mobilização culminou na lei de iniciativa popular contra a compra de votos e o uso eleitoral da máquina administrativa, que deu origem à Lei 9.840, de 28 de setembro de 1999.

Pouco mais de 10 anos depois, as mesmas organizações mobilizaram-se para conseguir o apoio necessário para o projeto de iniciativa popular que ficou conhecido como Lei da Ficha Limpa, uma inovação legislativa, que permitia o indeferimento imediato do registro do candidato envolvido com práticas de idoneidade duvidosa.

Após alguns anos de mobilização e muita luta no Congresso Nacional para que o projeto de lei (PL) não fosse simplesmente engavetado ou desfigurado por emendas, e com o apoio de parlamentares comprometidos com a melhora do processo democrático e de entidades da sociedade civil, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), além da mídia, foi aprovada, promulgada e sancionada a Lei Complementar (LC) 135, de 4 de junho de 2010, também conhecida como Lei da Ficha Limpa, que faz alterações na LC 64, de 18 de maio de 1990, a Lei das Inelegibilidades, a qual regulamenta o artigo 14, § 9º da Constituição Brasileira (BRASIL, 1988), que dispõe o seguinte:



Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Desde que veio a lume, a LC 135/2010 suscita intenso debate jurisprudencial. São várias questões sobre a sua vigência e aplicabilidade que até hoje são objeto de contestação, principalmente pelos candidatos impugnados, os considerados “fichas-sujas”, que usam todos os recursos possíveis na esperança de conseguirem continuar na vida política. Foi então a vez da Corte Suprema brasileira, o Supremo Tribunal Federal (STF), bem como do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), pronunciarem-se a respeito da constitucionalidade dos dispositivos da Lei da Ficha Limpa.

O tema inelegibilidade tem tomado espaço nos noticiários e mesmo nas rodas de conversas informais das cidades pequenas, em que se comenta ora aqui, ora ali, que “tal candidato foi cassado pela Lei da Ficha Limpa”. Desde a sua entrada em vigor, a lei vem mudando o panorama das eleições, impedindo a candidatura de várias figuras políticas já conhecidas, buscando aprimorar o nível moral dos candidatos, para, quem sabe um dia, o eleitor não tenha que se conformar em escolher o candidato “menos ruim”. Entretanto, o assunto de que trata a Lei da Ficha Limpa, a inelegibilidade, é desconhecido pela maioria da sociedade e pouco conhecida pela maioria dos operadores jurídicos. Cabem aqui algumas considerações a respeito desse instituto jurídico pouco conhecido, o qual a Lei da Ficha Limpa veio para regular, e que é de suma importância para a proteção de uma verdadeira democracia.

### **Referencial teórico**

Para a elaboração deste artigo foram consultados livros de Direito Eleitoral e sobre o tema específico das inelegibilidades, além de coletâneas de estudos sobre o tema. Foram ainda consultados artigos sobre os temas inelegibilidade e Lei da Ficha Limpa na internet, além de notícias.

Primeiramente é dado na introdução um brevíssimo histórico do surgimento da Lei da Ficha Limpa. A seguir, discorre-se sobre as inelegibilidades, proporcionando uma pequena base teórica do tema. São então enumeradas as principais mudanças trazidas pela lei ao regime das inelegibilidades no Direito brasileiro. Após, são trazidos os principais pronunciamentos jurisprudenciais do STF a respeito de alguns temas jurídicos controversos da nova lei e rapidamente apontada a expectativa quanto a possíveis mudanças na lei e novos pronunciamentos jurisprudenciais no pleito de 2018.

## **A elegibilidade e a inelegibilidade**

A elegibilidade é a capacidade do cidadão ser eleito para exercer um mandato político no Poder Legislativo ou no Poder Executivo. É o direito de participar das eleições sendo votado, exercendo a sua capacidade eleitoral passiva. A inelegibilidade é, ao contrário, a ausência ou a perda da elegibilidade. Segundo Pedro Henrique Távora Niess (1994, 59), “Se a elegibilidade é pressuposto do exercício regular do mandato político, a inelegibilidade é a barreira intransponível que desautoriza essa prática, com relação a um, alguns ou todos os cargos cujos preenchimentos dependam de eleição”.

Nas palavras de Djalma Pinto e Elke Braid Petersen (2014, 10-1):

Para compreender bem, a essência da inelegibilidade, é preciso ter presente a ideia de que ela procura assegurar uma proteção ao Estado, para que cumpra este com as suas finalidades essenciais de produzir as leis e realizar o bem comum. [...] A inelegibilidade, assim, é um instrumento de enorme utilidade para a proteção da sociedade, impedindo que pessoas, notoriamente ameaçadoras da probidade na Administração Pública, possam chegar ao comando do poder político.”

Por tais razões, as alterações trazidas pela LC 135/2010 trouxeram maior rigor no processamento das inelegibilidades. Os reiterados casos de pessoas comprovadamente envolvidas com desvios de verbas públicas, dentre outros ilícitos, trabalhando com desenvoltura na condução do destino do país, passaram a incomodar profundamente a sociedade. Como regra geral, para tentar colocar fim a esses desvios, houve a ampliação do prazo de proibição da

participação no processo eletivo para oito anos e a modificação do regime jurídico das inelegibilidades, o que gerou inconformismo dentre os envolvidos com atos ilícitos relativos ao exercício dos seus mandatos. Porém, a partir de junho de 2013, manifestações sociais por todo o país exigiam o fim da corrupção e a concretização dos direitos fundamentais assegurados, dando um ultimato aos que tentam se locupletar à custa do dinheiro público, informando que seu tempo acabou.

A inelegibilidade diz respeito à capacidade eleitoral passiva do eleitor, isto é, à possibilidade de ele concorrer no pleito eleitoral e receber votos de outros eleitores. Seu complemento é o direito de votar, que representa a capacidade eleitoral ativa.

O tema é disciplinado no artigo 14 da Carta Magna e na LC 64/1990. Além da Constituição, apenas LC pode disciplinar o tema, conforme dispõe o §9º do citado artigo.

Há os casos de inelegibilidade previstos constitucionalmente no artigo 14, como: a dos inalistáveis e dos analfabetos no §4º; a dos detentores de cargos eletivos no Poder Executivo e de quem os suceda ou substitua, que devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito para concorrer a outros cargos, nos §§5º e 6º; na jurisdição do titular, do cônjuge e dos parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador do Estado ou Território ou Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de cargo eletivo e candidato à reeleição, conforme o §7º. Por derradeiro, os militares são elegíveis, mas para tal devem cumprir os requisitos previstos nos incisos I e II do §8º, quais sejam (BRASIL, 1988):

I – se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;

II – se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

### *Elemento essencial ou conteúdo essencial da inelegibilidade*

De acordo com Rodrigo López Zilio (2016), nem toda ausência de capacidade eleitoral passiva tem como causa, necessariamente,

uma hipótese de inelegibilidade. Assim, pode-se afirmar que o elemento nuclear ou o conteúdo essencial da inelegibilidade é o impedimento ao exercício da capacidade eleitoral passiva, de ser votado ou eleito. Porém, há outros elementos importantes também necessários para a correta configuração da inelegibilidade.

### *Condições de elegibilidade e hipóteses de inelegibilidade*

É pacífica na doutrina e na jurisprudência a distinção entre as condições de elegibilidade e as hipóteses de inelegibilidade. As condições de elegibilidade, embora tenham previsão constitucional, podem ser regulamentadas em lei ordinária, como no caso do domicílio eleitoral e, apenas com autorização legal, pelos estatutos partidários, como no caso do tempo de filiação necessário para ser candidato. Já as hipóteses de inelegibilidade têm previsão exclusivamente constitucional e por LC num rol fechado.

O STF firmou jurisprudência a respeito do tema, determinando que as condições de elegibilidade não se confundem com hipóteses de inelegibilidade, embora possuam ambas o mesmo efeito do impedimento ao direito de concorrer a um mandato eletivo:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 8.713/93 (ART. 8º, § 1º, E ART. 9º) [...] - PRESSUPOSTOS DE ELEGIBILIDADE - MATÉRIA A SER VEICULADA MEDIANTE LEI ORDINÁRIA - DISTINÇÃO ENTRE PRESSUPOSTOS DE ELEGIBILIDADE E HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADE - [...] PRESSUPOSTOS DE ELEGIBILIDADE: O domicílio eleitoral na circunscrição e a filiação partidária, constituindo condições de elegibilidade (CF, art. 14, § 3º), revelam-se passíveis de válida disciplinação mediante simples lei ordinária. Os requisitos de elegibilidade não se confundem, no plano jurídico-conceitual, com as hipóteses de inelegibilidade, cuja definição - além das situações já previstas diretamente pelo próprio texto constitucional (CF, art. 14, §§ 5º a 8º) - só pode derivar de norma inscrita em lei complementar (CF, art. 14, § 9º). (BRASIL, 1994)

As condições de elegibilidade são aquelas em que o candidato deve preencher para que possa concorrer nas eleições. As causas de inelegibilidade são impedimentos à capacidade eleitoral passiva que

podem anteceder, ou não, o registro do candidato. A jurisprudência tem entendido pelo cabimento da ação rescisória eleitoral (art. 22, *j*, do Código Eleitoral) apenas nas hipóteses de inelegibilidade e não em relação à ausência de condição de elegibilidade.

É tema tormentoso na doutrina a definição jurídica escorreita do conceito de inelegibilidade. Após a análise de diversas bases teóricas, Rodrigo López Zilio (2016, 189) conceitua-a como “o impedimento ou restrição à capacidade eleitoral passiva, previsto expressamente na Constituição Federal ou em Lei complementar, pelo prazo estabelecido em lei”.

### **Alguns casos de inelegibilidade previstos na LC 64/1990**

Além da Constituição, apenas LC pode estabelecer outros casos de inelegibilidade. No ordenamento jurídico brasileiro, tal função é executada pela LC 64/1990, que estabelece no seu artigo 1º casos de inelegibilidade e seus prazos de duração. O inciso I trata das inelegibilidades absolutas. Salvo a alínea *a*, que repete dispositivo constitucional, elas estabelecem uma restrição à capacidade eleitoral passiva por força de condenação de conteúdo político, nas alíneas *b* e *c*, judicial-eleitoral, na alínea *d*; judicial-criminal, na alínea *e*; judicial-militar, na alínea *f*, judicial-cível, na alínea *h*; ou administrativo, na alínea *i*.

Já os incisos II a VII preveem causas materiais de inelegibilidades relativas, com regramento específico para Presidente e Vice-Presidente da República (inciso II), Governador e Vice-Governador (inciso III), Prefeito e Vice-Prefeito (inciso IV), Senador (inciso V), Deputados Estadual, Federal e Distrital (inciso VI) e Vereador (inciso VII). Tais hipóteses de inelegibilidade relativas têm prazos de desincompatibilização diversos, variando entre três e seis meses que devem ser observados para que subsista a capacidade eleitoral passiva do postulante à candidatura.

A LC 64/1990 foi profundamente alterada pela LC 135/2010, popularmente conhecida como lei da Ficha Limpa, que trouxe importantes alterações e grande impacto no ordenamento jurídico. A Ficha Limpa alterou a redação de seis incisos de inelegibilidades já previstos: *c*, *d*, *e*, *f*, *g* e *h*. Além disso, criou oito novas hipóteses materiais de restrição da capacidade eleitoral passiva e acrescentou os §§ 4º e 5º ao artigo 1º da LC nº 64/1990.

Além de criar novas hipóteses de inelegibilidade, a LC 135/2010 trouxe modificações substanciais em relação ao seu tratamento, além de acrescentar os artigos 26-A, 26-B e 26-C à lei. Trouxe também, no artigo 3º, a previsão do caráter transitório em relação aos recursos já em andamento quando da sua publicação.

Dentre outros casos, a LC nº 64/1990 determina que são inelegíveis:

e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes:

1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;

2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;

3. contra o meio ambiente e a saúde pública;

4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;

5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;

6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;

7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;

8. de redução à condição análoga à de escravo;

9. contra a vida e a dignidade sexual; e

10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando.  
(BRASIL, 1990)

Além da alínea “e”, destacamos os seguintes casos de inelegibilidade previstos na lei e que têm sido mais apreciados pela Justiça Eleitoral e pelo STF nos últimos anos:

d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;

h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

j) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição;

k) o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento

de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura;

l) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena. (BRASIL, 1990)

### **Eficácia das decisões de inelegibilidade**

Segundo o artigo 15 da LC 64/1990, em sua nova redação: “transitada em julgado ou publicada a decisão proferida por órgão colegiado que declarar a inelegibilidade, ser-lhe-á negado o registro, ou cancelado se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido” (BRASIL, 1990). A nova redação alterou toda a sistemática da matéria no Direito Eleitoral brasileiro: a decisão que acarretar inelegibilidade não será executada apenas após o escoamento de todos os prazos recursais. A partir da LC 135/2010, essa decisão terá eficácia com o seu trânsito em julgado ou com a publicação da decisão proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral (TRE ou TSE). No entanto, essa regra deve ser cotejada com o artigo 257, §2º do Código Eleitoral, alterado pela Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015, também conhecida como minirreforma eleitoral:

Art. 257. Os recursos eleitorais não terão efeito suspensivo.

[...]

§ 2º O recurso ordinário interposto contra decisão proferida por juiz eleitoral ou por Tribunal Regional Eleitoral que resulte em cassação de registro, afastamento do titular ou perda de mandato eletivo será recebido pelo Tribunal competente com efeito suspensivo. (BRASIL, 1965)



## **Afastamento da inelegibilidade e aplicação das regras do registro**

Segundo o artigo 26-A da LC 64/1990, “afastada pelo órgão competente a inelegibilidade prevista nesta Lei Complementar, aplicar-se-á, quanto ao registro de candidatura, o disposto na lei que estabelece as normas para as eleições”. (BRASIL, 1990)

O legislador inovou com o reconhecimento da inelegibilidade a partir da condenação por órgão judicial colegiado, independentemente do trânsito em julgado. Assim, também pretendeu minimizar essa situação, permitindo que os porventura prejudicados pudessem suspendê-la por meio de liminar cautelar, a ser postulada na petição de interposição do recurso contra a decisão condenatória, sob pena de preclusão. Dessa forma, reformada a decisão do órgão colegiado, o restabelecimento da elegibilidade é imediato.

### **Da suspensão da inelegibilidade**

Art. 26-C. O órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra as decisões colegiadas a que se referem as alíneas *d*, *e*, *h*, *j*, *l* e *n* do inciso I do art. 1º poderá, em caráter cautelar, suspender a inelegibilidade sempre que existir plausibilidade da pretensão recursal e desde que a providência tenha sido expressamente requerida, sob pena de preclusão, por ocasião da interposição do recurso.

Segundo o dispositivo, só é possível obter a suspensão da inelegibilidade em relação às seguintes ações eleitorais: representações eleitorais de abuso de poder genérico da alínea *d* (ação de investigação judicial eleitoral – AIJE e ação de impugnação de mandato eletivo – AIME); hipóteses de condenação criminal da alínea *e*; casos de abuso de poder apurado em processo cível da alínea *h*; representações específicas por descumprimento da Lei das Eleições da alínea *j* (art. 30-A, 41-A, 73, 74, 75 e 77); hipóteses de condenação por improbidade administrativa da alínea *l* e quando houver reconhecimento de fraude na inelegibilidade da alínea *n*. Entretanto, o sistema das cautelares do Processo Civil permite a suspensão da eficácia das decisões judiciais de forma autônoma à lei eleitoral. Sobre o artigo 26-C, manifestou-se o TSE no seguinte sentido:

a interpretação do artigo 26-C da Lei Complementar nº 64/1990 compatível com a Constituição Federal de 1988 é no sentido de que não apenas as decisões colegiadas enumeradas nesse dispositivo poderão ser suspensas por força de decisão liminar, mas também outras que lesem ou ameacem direitos do cidadão, suscetíveis de provimento cautelar”. (BRASIL, 2014)

## **Jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal sobre mudanças trazidas pela Lei da Ficha Limpa**

O TSE decidiu, por seis votos a um, ao responder à consulta formulada pelo senador Arthur Virgílio, que a Lei da Ficha Limpa tem aplicação já nas eleições de 2010, visto que as inovações trazidas não alteravam o processo eleitoral em si, dispensando a exigência de um ano de vigência, como preceitua o artigo 16 da Constituição Federal. No dia 16 de junho, respondendo à consulta formulada pelo deputado federal Ilderlei Cordeiro, o TSE decidiu, também por seis votos a um, que a lei se aplica também aos condenados antes da sua sanção e não apenas aos condenados depois. Segundo a tese vencedora, de autoria do ministro Arnaldo Versiani, não se tratava de retroatividade da lei, mas de sua aplicação conforme fora aprovada e sancionada.

No entanto, as novas causas de inelegibilidade não puderam ser aplicadas em 2010, pois o STF entendeu que, se tal ocorresse, haveria violação do princípio da anualidade eleitoral insculpido no artigo 16 da Constituição.

Já nas eleições de 2012, o Supremo enfrentou na Ação Direta de Constitucionalidade (ADC) 29, julgada com a ADC 30 e a ADI 4.578, que questionavam se a novel legislação poderia alcançar fatos passados, no tocante ao aumento da inelegibilidade de três para oito anos em vários casos, entrando em jogo aqui o direito adquirido e o princípio da irretroatividade das leis. A Corte decidiu que não é caso de retroatividade da nova lei, mas sim de *retrospectividade*, em que fatos passados são considerados para a adequação de situações previstas no futuro, estando, portanto, essa previsão da Lei da Ficha Limpa, de acordo com os ditames constitucionais.

Segundo o entendimento da maioria da Corte Suprema: a) não existe direito adquirido ao regime de elegibilidade; b) a candidatura

a mandato eletivo pressupõe a adequação ao estatuto jurídico eleitoral; c) inelegibilidade não é pena; d) as condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento do registro de candidatura (ZILIO, 2016).

Com base nessas premissas, concluiu-se pela aplicabilidade das novas causas de inelegibilidade trazidas pela LC 135/2010 a fatos ocorridos antes da sua vigência, sob a fundamentação de que não se trata de retroatividade da lei, mas de *retrospectividade*, como ocorre com a alteração do regime dos servidores públicos nas questões previdenciárias. “Tratando-se – as inelegibilidades – de um regime jurídico, o que está sob regência da nova lei não é o fato em si mesmo, mas tão somente os efeitos jurídicos que esse fato produz no tempo” (CASTRO, 2012, 164), explica Edson Resende de Castro, observando que:

para candidaturas que se apresentarem após vigência e aplicabilidade da lei nova, isto sim, eles são considerados nos seus efeitos futuros, se ainda não ultrapassado o prazo de cessação do impedimento consignado na lei”, pois “o fato, ainda que não afetasse a elegibilidade ao tempo da sua ocorrência – portanto, sem esse efeito jurídico – é marca impagável na vida peregria da pessoa, produzindo sim efeitos pessoais, sociais e morais. (ZILIO, 2016, 204)

A seguir, foi enfrentada a questão sobre a possibilidade prevista na LC 135/2010 da declaração da inelegibilidade com base em decisão de órgão colegiado, ou seja, dispensando o trânsito em julgado. O STF reviu o entendimento esposado na ADPF 144, que declarou a não auto aplicabilidade do §9º do artigo 14 da Constituição, tendo, dentre outras justificativas, que as condenações não passadas em julgado ofendiam o princípio constitucional e cláusula pétrea da não culpabilidade, o qual é direito fundamental. O relator da ADC 29, Ministro Luiz Fux, propôs a superação do precedente citado, sustentando que o momento histórico exigia da Suprema Corte interpretação socialmente congruente com os anseios da população, que exigia a observância da moralidade na política, clamor que estava sendo atendido de forma razoável pela Lei da Ficha Limpa. Segundo o Ministro, “a presunção de inocência, sempre tida como absoluta, pode e deve ser relativizada para fins eleitorais ante requisitos qualificados como os exigidos pela LC nº 135/2010” (VILAR, 2016, 115).

À medida que os candidatos “fichas-sujas” foram tendo as suas candidaturas barradas, a partir da entrada em vigor da LC 135/2018, vários outros temas foram chegando ao TSE e ao STF para discussão. Os temas mais notórios são a inelegibilidade: pela renúncia ao mandato eletivo para não responder em processo que possa levar à perda do cargo, pela condenação por improbidade administrativa, abuso do poder econômico e político, dentre outros.

Citamos ainda a mais recente decisão do STF sobre a aplicação do prazo de inelegibilidade de oito anos para crimes de abuso do poder econômico a condenações anteriores a 2010, ano de entrada em vigor da lei, com interpretação majoritária do STF assentada em 4 de outubro de 2017. Nesse novo julgamento foi reiterado o julgamento que, em 2012, reconhecia a constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, podendo aplicar as suas sanções de maneira retroativa, não ofendendo a coisa julgada, pois, conforme a decisão anterior já assentou, não se trata aqui de retroatividade da lei, mas sim de retrospectividade.

No dia 17 de outubro de 2017, os ministros Marco Aurélio e Celso de Mello seguiram a posição do relator, ministro Ricardo Lewandowski, pela qual a aplicação da LC 135/2010 só poderia ser admitida para decisões posteriores à vigência da lei. No entanto, a presidente, ministra Cármen Lúcia, acompanhou a divergência iniciada pelo ministro Luiz Fux em seu voto-vista na semana anterior, desempatando o julgamento.

O caso chegou ao STF por meio de um recurso de um candidato que teve o seu registro cassado em decorrência do artigo 22, XIV, da LC 64/1990, que diz:

Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito: [...]

XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar. (BRASIL, 1990)

Em 2010 já havia terminado o prazo de inelegibilidade de três anos posteriores à condenação do candidato, prazo previsto anteriormente à Lei da Ficha Limpa pela LC 64/1990. O candidato argumentava que a LC 135/2010 não poderia retroagir e ser aplicada ao seu caso. A divergência e a polêmica entre os ministros foi intensa, como também o foi na decisão de 2012, sendo a decisão tomada por maioria, com o voto de desempate da presidente do STF, ministra Cármen Lúcia. Em sessões anteriores, tiveram o mesmo entendimento os ministros Luiz Fux, Luís Roberto Barroso, Edson Fachin, Rosa Weber e Dias Toffoli. Ficaram vencidos: Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes, Alexandre de Moraes, Marco Aurélio Mello e Celso de Mello (AGÊNCIA O GLOBO, 2017).

Novamente em 2018, o tema retornou ao STF, dessa vez para que os ministros decidissem sobre a eventual modulação dos efeitos da decisão tomada em outubro de 2017. Na sessão do dia 1º de março de 2018, o plenário do STF, por maioria de votos, aprovou a tese de repercussão geral no Recurso Extraordinário (RE) 929670, no qual o Tribunal julgou válida a aplicação do prazo de oito anos de inelegibilidade aos condenados pela Justiça Eleitoral antes da edição da Lei da Ficha Limpa. A tese fixada, proposta pelo relator do processo, Ministro Luiz Fux, foi a seguinte:

A condenação por abuso do poder econômico ou político em ação de investigação judicial eleitoral, transitada em julgado, ex vi do artigo 22, inciso XIV, da Lei Complementar 64/90, em sua redação primitiva, é apta a atrair a incidência da inelegibilidade do artigo 1º, inciso I,

alínea “d”, na redação dada pela Lei Complementar 135/2010, aplicando-se a todos os processos de registros de candidatura em trâmite. (FIXADA..., 2018)

O Plenário rejeitou a proposta de modulação dos efeitos da decisão, formulada pelo ministro Ricardo Lewandowski, para que a aplicação da norma ocorresse apenas a partir da análise de registro de candidaturas da eleição de 2018. Para o ministro Lewandowski, a aplicação retroativa afetaria a confiança dos eleitores, pois seria necessário o recálculo do quociente eleitoral e, eventualmente, eleições suplementares. No entanto, prevaleceu o entendimento do ministro Luiz Fux de que a aplicação retroativa do requisito de elegibilidade previsto na Lei da Ficha Limpa não prejudicaria a confiança do eleitor, pois, além de haver ciência de que alguns candidatos concorreram apenas porque estavam amparados por liminares, os votos referentes aos que disputaram cargos proporcionais serão somados em favor da legenda, não afetando o quociente eleitoral e a formação de bancadas. Ele esclareceu, ainda, que no TSE, há somente 11 casos semelhantes aos da tese hoje firmada (FIXADA..., 2018).

### **Projetos de lei que buscam mudar a Lei da Ficha Limpa**

Seis dias após a decisão do STF em 2017, em 11 de outubro, foi proposto um PL na Câmara dos Deputados para tentar reverter a decisão do STF (AMORIM, 2017), dizendo que, no caso de políticos condenados antes da entrada em vigor da LC 135/2010, o prazo de inelegibilidade deve ser de três anos. Foi apresentado requerimento para tramitação em regime de urgência em novembro de 2017 e o PL está desde o mês de maio de 2018 na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (BRASIL, 2017).

Existem muitos projetos de lei em tramitação no Congresso buscando alterar dispositivos da Lei da Ficha Limpa, a maioria buscando o aprimoramento da norma ou normatizando algum de seus desdobramentos e, alguns poucos, flexibilizando-a (AMORIM, 2017). As propostas vão de alterações para evitar que fichas-sujas cheguem a aparecer na urna eletrônica até o fim de benefícios a ex-presidentes considerados inelegíveis. Uma das mudanças busca assegurar que o presidente Michel Temer, condenado por doação ilegal à campanha, não seja considerado inelegível.

## A mais recente questão sobre inelegibilidade e Lei da Ficha Limpa no cenário político brasileiro em 2018

Notícia recorrente na mídia brasileira, desde a condenação do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva no processo da Operação Lava Jato por lavagem de dinheiro e corrupção passiva, já cumprindo pena em regime fechado, é se ele será candidato ou não à Presidência da República no próximo pleito eleitoral, mesmo já condenado por órgão colegiado em processo criminal, com trânsito em julgado. Há um grande interesse político em sua candidatura, visto que, segundo pesquisas de intenções de voto partidárias, ele poderia até mesmo liderar as intenções de voto em algumas regiões do país.

Em tese, segundo a Lei da Ficha Limpa, se o ex-presidente for lançado candidato, seu registro será indeferido em primeira instância, tendo em vista a condenação criminal. Entretanto, sua defesa buscou recentemente, perante o STF, suspender os efeitos de sua condenação (OLIVEIRA, 2018a), dentre eles a inelegibilidade, mas ainda não lançando mão do dispositivo do artigo 26-C, previsto na Lei da Ficha Limpa e já mencionado neste artigo. Isso sem falar no imbróglio jurídico e midiático causado pela ordem deferida e depois cassada de *habeas corpus* concedida por Desembargador do Tribunal Regional Federal da 4ª Região em sede de plantão judiciário (OLIVEIRA, 2018b).

Mesmo sem a suspensão da inelegibilidade decorrente da condenação, teoricamente sua candidatura poderia ser indeferida pelo TSE e o ex-presidente poderia recorrer da decisão até o STF, buscando manter a sua candidatura por meio de recurso e de medidas cautelares, ainda que indeferida. É possível a substituição do candidato no prazo de: i) até 10 dias contados do fato ou da notificação do partido da decisão judicial que deu origem à substituição e ii) de até vinte dias antes das eleições, segundo o artigo 13 da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), devendo as duas condições serem combinadas.

Dentre a variedade de cenários possíveis com o lançamento dessa candidatura, o que ocorreu foi a substituição do candidato à Presidência da República Luís Inácio Lula da Silva pelo candidato a Vice-Presidente da mesma chapa, Fernando Haddad, não se insistindo na candidatura anterior, provavelmente pelo fato de ser

política e juridicamente muito arriscado tentar reverter a decisão dos tribunais superiores, cuja posição já foi relativamente bem consolidada nos últimos anos.

## **Conclusão**

A Lei Complementar 135/2010, popularmente conhecida como Lei da Ficha Limpa, foi fruto da mobilização política da sociedade e, após muitos percalços e com a ajuda de parlamentares que zelam pela coisa pública, além de outros atores sociais, entrou em vigor no sistema jurídico brasileiro.

Ela aperfeiçoou a LC 64/1990, conhecida como Lei das Inelegibilidades, e, desde a sua vigência, impediu a candidatura de muitos que, provavelmente, não tinham boas intenções ao ocupar um cargo público de natureza política. Por óbvio, quando se ameaça quem tem poder e não quer abrir mão dele, não se pode esperar algo diferente de retaliações. Mas, até o momento, a Lei da Ficha Limpa tem sido, em geral, bem aplicada pelos tribunais e seu objetivo tem sido cumprido de modo satisfatório.

O regime das inelegibilidades previsto no Direito Eleitoral Brasileiro tem a finalidade de proteger a sociedade de prejuízos que podem ser causados no caso de delinquentes que ocupem cargos com alto poder de decisão e de prestígio. Estes, longe de terem suas ações pautadas pelo bem comum, procurarão apenas locupletar-se dilapidando o patrimônio público de uma forma ou de outra e, mantendo-se no poder, o farão cada vez mais, gerando um círculo vicioso altamente destrutivo para toda a comunidade.

Foram várias as questões jurídicas que ela suscitou, levando o TSE e o STF, além dos tribunais regionais, a pronunciarem-se sobre muitas das mudanças trazidas pela lei, além de rever entendimentos já consolidados, mas vetustos, que não mais se coadunavam com o anseio da sociedade pela moralização da política e do trato com os bens públicos.

À medida que os considerados “fichas-sujas” tiveram as suas candidaturas barradas e seus recursos atingiram as instâncias superiores, o TSE e o STF se pronunciaram sobre diversos temas, dentre eles, a constitucionalidade da própria lei e dos seus artigos, sua aplicabilidade ao tempo da sua vigência e a aplicabilidade de seus dispositivos que aumentaram os períodos de inelegibilidade.



Deveras, até o momento a questão mais importante e mais debatida no STF foi a pretensa irretroatividade da lei, visto que ela prevê que o novo prazo de oito anos de inelegibilidade é aplicável a fatos ocorridos mesmo antes de sua vigência, o que ofenderia a cláusula pétrea constitucional da não irretroatividade das leis. Essa polêmica questão já foi dirimida, por apertada maioria, pelo STF, que assentou o entendimento da inexistência de irretroatividade na aplicação da Lei da Ficha Limpa, mas sim de retrospectividade. Nesse sentido, a lei dá uma interpretação diferente não sobre fatos em si, mas às consequências daqueles já ocorridos, à semelhança do Direito Previdenciário, no qual não se pode pleitear o direito adquirido a um regime de previdência. Segundo o STF, assim também é o regime das inelegibilidades: não se pode pleitear direito adquirido a um regime de inelegibilidades não mais vigente.

Notadamente, a Lei da Ficha Limpa tem sido alvo de iniciativas parlamentares que buscam alterá-la. Algumas vezes com a intenção do seu aprimoramento e outras vezes com a intenção da sua flexibilização e abrandamento. É salutar a vigilância da sociedade para não correr o risco de perder importantes salvaguardas trazidas pela lei contra os políticos oportunistas de plantão.

As inelegibilidades e a Lei da Ficha Limpa vêm sendo reiteradamente noticiadas pela mídia e a tendência é de que o sejam cada vez mais, à medida que nos aproximamos do pleito eleitoral deste ano. De novo e certamente, muitos “fichas-sujas” postularão uma candidatura para concorrer a cargos no Poder Executivo e Legislativo estaduais e federais e instarão os tribunais a se pronunciarem sobre a sua elegibilidade, reafirmando ou não a jurisprudência já existente ou, quem sabe, firmando novas jurisprudências sobre assuntos ainda pouco ou não visitados.

A Lei da Ficha Limpa, assim como a democracia brasileira, é recente e dá seus primeiros passos. Apesar disso, ela já trouxe mudanças positivas no contexto da política nacional, fazendo com que os partidos deem atenção à moral daqueles que escolhem como candidatos. Acreditamos que essa mudança de postura política e moral veio para ficar e será aprimorada futuramente, principalmente com a solidificação da jurisprudência dos tribunais superiores dando efetividade à lei. Devemos, no entanto, ficar atentos, pois, como preceituou Thomas Jefferson, principal autor da declaração

da independência dos Estados unidos da América e um dos chamados “país fundadores” da democracia norte-americana: o preço da liberdade é a eterna vigilância.

## Referências

- AGÊNCIA O GLOBO. (2017). Supremo amplia alcance da Lei da Ficha Limpa no país. *Época Negócios*, 5 out. 2017. Disponível em: [<https://glo.bo/2zjAWwo>]. Acesso em 2 jul. 2018.
- AMORIM, F. (2017). Câmara tenta reverter decisão do STF sobre Lei da Ficha Limpa. *UOL Notícias*, 10 nov. 2017. Disponível em: [<https://bit.ly/2Bu7oxB>]. Acesso em 2 jul. 2018.
- ASSUNÇÃO, M.; ASSUNÇÃO, M. P. (2010). *Ficha Limpa: a lei da cidadania: manual para brasileiros conscientes*. Santos: Realejo Edições.
- BRASIL. (1965). Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<https://bit.ly/23UGjK4>]. Acesso em 26 nov. 2018.
- \_\_\_\_\_. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<https://bit.ly/1bIJ9XW>]. Acesso em 23 nov. 2018.
- \_\_\_\_\_. (1990). Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<https://bit.ly/2MX2EXY>]. Acesso em 23 nov. 2018.
- \_\_\_\_\_. (1994). Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade Federal nº 1.063-8. Relator: ministro Celso de Mello. *Coordenadoria de Análise de Jurisprudência*, Brasília, DF. Disponível em: [<https://bit.ly/2RbeX1D>]. Acesso em 26 de nov. 2018.
- \_\_\_\_\_. (2014). Supremo Tribunal Federal. Recurso Especial Eleitoral nº 229-91.2012.6.27.0029/TO. Relator: ministro Gilmar Mendes. *JusBrasil*, [Salvador]. Disponível em: [<https://bit.ly/2P3e2yc>]. Acesso em 26 nov. 2018.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Projeto de lei complementar nº 431/2017*. Inclui dispositivo na Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para disciplinar o alcance de hipóteses e prazos de inelegibilidade a fatos que já tenham sido objeto de sentenças judiciais transitadas em julgado. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: [<https://bit.ly/2TCOWDI>]. Acesso em 2 jul. 2018.
- FIXADA tese de repercussão geral em RE sobre aplicação do prazo de inelegibilidade anterior à aprovação da Lei da Ficha Limpa. (2018). *Notícias STF*, 1 mar. 2018. Disponível em: [<https://bit.ly/2S9Kdhl>]. Acesso em 2 jul. 2018.

- NISS, P. H. T. (1994). *Direitos políticos: condições de elegibilidade e inelegibilidade*. São Paulo: Saraiva.
- OLIVEIRA, M. (2018a). Defesa tenta impedir que STF decida sobre inelegibilidade de Lula. *G1*, 28 jun. 2018. Disponível em: [<https://glo.bo/2tFx1ah>]. Acesso em 2 jul. 2018.
- \_\_\_\_\_. (2018b). Presidente do TRF-4 mantém Lula preso e diz que decisão final cabe ao relator. *Conjur*, 8 jul. 2018. Disponível em: [<https://bit.ly/2ujgiJt>]. Acesso em 2 de jul. 2018.
- PINTO, D.; PETERSEN, E. B. (2014). *Comentários à Lei da Ficha Limpa*. São Paulo: Atlas.
- VILAR, J. H. J. (2016). Inelegibilidade decorrente de abuso do poder econômico ou político: artigo 1º, I, “d”, da Lei Complementar n. 64/1990. OLIVEIRA, A. (ed.). *Pontos controversos sobre a Lei da Ficha Limpa*. Belo Horizonte: Del Rey; ANPR.
- ZILIO, R. L. (2016). *Direito eleitoral*. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico.



# Paraná Eleitoral

*revista brasileira de direito eleitoral e ciência política*

ISSN 1414-7866 versão impressa

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

## Apresentação

**Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política** é editada pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná em parceria com o Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira da Universidade Federal do Paraná e com seu Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. A periodicidade da publicação é quadrimestral em suas versões online e impressa. Ela aparece nos meses de abril, agosto e dezembro.

## Objetivo e política editorial

Eleições, partidos políticos, campanhas eleitorais, elites políticas, em resumo, “comportamento político”, constitui um espaço singular na discussão sobre os processos políticos nos regimes democráticos contemporâneos. A **Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política** é uma publicação destinada a debater prioritariamente esses temas através da Ciência Política e do Direito Político.

Para tanto, a revista **Paraná Eleitoral** recebe, via e-mail, textos em Português ou Espanhol que tenham como objeto a estrutura e organização de partidos políticos, ideologias políticas e partidárias, campanhas eleitorais, competição política, votações e regras eleitorais, recrutamento e formação de elites políticas e parlamentares, organização do sistema político nacional e regional. O periódico aceita tanto contribuições sobre processos de longa duração quanto estudos de casos. São bem-vindos artigos que utilizem ferramentas de análise diversificadas (séries históricas, modelos estatísticos, interpretações sociológicas) ou a interação entre elas.

## Normas para envio de artigos

Os artigos devem ser enviados à revista **Paraná Eleitoral** em formato .doc, .docx ou compatível com o editor de textos *Word for Windows*, aos cuidados dos editores, para o seguinte endereço (assunto do *e-mail*: artigo submetido à Revista *Paraná Eleitoral*): **paranael@tre-pr.gov.br**

Os artigos devem ser inéditos, salvo dispensa dos editores quando se tratar de matéria relevante e de interesse da comunidade político-eleitoral. Em formulário específico enviado ao autor após o aceite do texto, esse deverá declarar o ineditismo do trabalho e autorizar sua publicação, cedendo os direitos autorais para a **Paraná Eleitoral**.

A fim de garantir o anonimato, deve-se submeter o artigo com uma página de rosto contendo as seguintes informações: autoria, filiação institucional, qualificação acadêmica, três últimas publicações relevantes na área, endereço de contato, telefone e endereço eletrônico.

Os manuscritos devem ser enviados em fonte *Times New Roman* tamanho 12, em espaçamento duplo. As margens esquerda, superior e inferior devem ter três centímetros e a direita dois centímetros.

O texto deve apresentar título simples e direto. Quanto ao tamanho dos artigos, sugere-se não ultrapassar 9 000 palavras (ou até 30 laudas), incluídas notas de rodapé e referências bibliográficas.

Os artigos deverão ser obrigatoriamente acompanhados: (i) de um resumo de no máximo 250 palavras em português e inglês sintetizando o tema discutido, as hipóteses de trabalho, métodos e ferramentas utilizadas nas análises dos dados e as principais conclusões; as conclusões ou achados do estudo devem obrigatoriamente constar no resumo; e (ii) de uma relação de cinco palavras-chave, para efeito de indexação bibliográfica. O resumo deverá ser redigido em parágrafo único.

A responsabilidade pela revisão ortográfica e gramatical é do autor do manuscrito. Referências à paginação devem apresentar sua forma mais resumida (exemplo: 74-9; 3-5; 131). O mesmo deve se proceder quanto a datas, utilizando o formato dd/mm/aaaa.

Tabelas, quadros e gráficos, imagens e figuras devem constar no corpo do texto exatamente no local onde elas devem aparecer publicadas. Devem estar numeradas e com titulação clara e resumida. As referências e fontes das tabelas, figuras e imagens devem constar imediatamente abaixo das mesmas. É imprescindível indicar as fontes dos dados utilizados na confecção de tabelas, quadros e imagens.

Todo destaque que se queira fazer no texto deve ser feito em *itálico*. As palavras estrangeiras que não possuem equivalente em português ou espanhol devem também estar em itálico. Jamais deve ser usado o negrito ou o sublinhado.

Citações de outros autores contendo até três linhas devem ser feitas entre aspas, no corpo do texto. As citações que superam três linhas deverão estar em parágrafo próprio, com recuo dobrado, fonte um ponto menor que a do texto principal.

As citações em línguas que não a do texto no qual o artigo foi redigido devem ser obrigatoriamente traduzidas.

As notas de rodapé deverão ser de natureza substantiva, limitadas ao mínimo indispensável e indicadas por algarismos arábicos em ordem crescente. Para as notas de rodapé utiliza-se letra *Time New Roman*, tamanho 10, com espaçamento simples.

Todas as fontes utilizadas na pesquisa e citadas no texto deverão constar no final do artigo com o título “Referências”.

As referências deverão ser feitas em formato “autor:data” no corpo do artigo.

Referências bibliográficas ao longo do texto devem responder ao seguinte formato: (Santos, 1998, 71-2); para mais de um autor utilizar (Santos e Pereira, 2007); quando a referência trouxer mais de dois autores utilizar *et al.* após o primeiro autor, sempre em itálico (Santos *et al.*, 2003). Para textos do mesmo autor, porém de anos diferentes, utilizar ordem alfabética para diferenciar as obras citadas, como no exemplo: (Santos, 2001a; Santos, 2001b).

O item “Referências” deverá conter os seguintes formatos para diferentes tipos de publicação:

#### **Livros:**

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). *Título em itálico*. Cidade: Editora.

#### **Artigos de periódicos:**

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do artigo. *Nome do Periódico em itálico*, vol., n., paginação (x-y).

#### **Capítulos de livros:**

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do capítulo. In: SOBRENOME, Nome (abreviado). *Título do livro em itálico*. Cidade: Editora.

**Internet (documentos eletrônicos):**

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). *título em itálico*. Disponível em: [endereço de acesso]. [data de acesso].

**Trabalhos não publicados:**

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do trabalho. Filiação institucional do autor. Digit.

**Documentos:**

Título do documento. (ano). Fonte. Local de Publicação: Órgão responsável pela publicação. Data de consulta ou acesso.

**A seleção dos artigos**

Ao enviar manuscrito para a revista **Paraná Eleitoral** o(s) autor(es) transfere(m) para o periódico o direito de publicá-lo em qualquer tempo. Excedendo o número de artigos programados para publicação no ano (aproximadamente 18 artigos), será utilizado também como critério para seleção: (i) a ordem cronológica de recebimento do manuscrito por **Paraná Eleitoral**; (ii) a atualidade do assunto discutido ou da base de dados utilizada no estudo; e (iii) a relevância política ou social da matéria. Em caso de “chamadas de artigos” para edição temática, o texto fora do tema não será submetido ao parecerista de imediato.

Os autores serão informados sobre o aceite ou recusa da publicação através de parecer anônimo, não sendo admitidos recursos da recusa do artigo.

A seleção para publicação dos artigos é de competência dos **Editores** da revista **Paraná Eleitoral**, que os encaminhará aos pareceristas para avaliação, resguardando o sigilo do nome do(s) autor(es).

A revista **Paraná Eleitoral** não devolverá os originais das colaborações enviadas.

Após o envio do artigo e a confirmação de seu recebimento pelos editores da revista **Paraná Eleitoral**, o prazo para a avaliação do manuscrito é de até seis meses.

O(s) autor(es) de trabalho publicado na revista **Paraná Eleitoral** receberá(ão) três exemplares do respectivo número em seu endereço de contato informado.



Não serão devidos direitos autorais ou qualquer remuneração pela publicação dos trabalhos na revista **Paraná Eleitoral**, em qualquer tipo de mídia impressa (papel) ou eletrônica (Internet, CD-Rom, *e-book*, etc.).

Os casos omissos serão resolvidos pelo **Conselho Editorial** da revista.