



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. 8, n. 2 (2019) –. Curitiba: TRE, 2019.

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:

Desembargador Gilberto Ferreira

Vice-Presidente e Corregedor:

Desembargador Tito Campos de Paula

Diretor Executivo da EJE/PR:

Juiz Carlos Alberto Costa Ritzmann

Coordenadora Executiva da EJE/PR:

Juliana Paula Zigovski

Direção Geral:

Valcir Mombach

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, UniOpet)

Conselho Editorial:

Ciência Política

Adriano Codato (UFPR)

André 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: Robson Santos a partir de imagem de Rubem Ludolf coleção particular.

Projeto gráfico: Adriano Codato

Editoração eletrônica: Aline Maya e Maísa Kawata | Tikinet

Diagramação: Julia Ahmed e Pamela Silva | Tikinet

Revisão: Isabela Bragança e Maísa Kawata | 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

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

Restrição da reeleição parlamentar – periodicidade e alternância nos cargos parlamentares como valores essenciais do postulado republicano e da democracia representativa	179-204	<i>Jefferson Carús Guedes e Maurício Alves Santana</i>
A procedência da investigação judicial eleitoral sob o prisma do beneficiário do abuso	205-228	<i>Angela Cignachi Baeta Neves</i>
O registro de candidatura de Luís Inácio Lula da Silva nas eleições gerais de 2018 em relação à validade das decisões do Comitê Internacional de Direitos Humanos no sistema jurídico brasileiro e à aplicação do artigo 16-a da Lei das Eleições	229-260	<i>Cristiano Franke Cheong</i>
Tendências do Partido dos Trabalhadores e a indisciplina na Câmara dos Deputados	261-288	<i>Cristiana Maglia</i>
A finalidade da Justiça Eleitoral sob a égide da Constituição de 1988	289-318	<i>Nayla Christyanne Tanassof Santos e Vinicius Hyandrei Mendes Arruda Santos</i>

As prestações de contas partidárias de diretórios municipais em cidades do interior	319-338	<i>Danielle Nunes de Almeida Zanivan e Helder Zanivan Lazaro</i>
Normas Editoriais	339-344	

Editorial

A *Paraná Eleitoral*, revista brasileira de direito eleitoral e ciência política, nesta edição, contempla temas de grande interesse da comunidade acadêmica envolvendo a área de ciência política e direito eleitoral.

Na área da Ciência Política, Jefferson Carús Guedes e Maurício Alves Santana trazem a restrição da reeleição parlamentar ponderando a periodicidade e alternância nos cargos parlamentares como valores essenciais do postulado republicano e da democracia representativa. Os autores sustentam que “a manutenção, em sucessivos mandatos parlamentares, da mesma pessoa, afronta os caracteres da impessoalidade, alternância e periodicidade no exercício das funções públicas eletivas”.

Já Cristiana Maglia faz um recorte no mundo parlamentar para identificar as tendências do Partido dos Trabalhadores e a indisciplina na Câmara dos Deputados. A autora faz uma análise que “sugere a possibilidade de que a indisciplina parlamentar tenha canalizado a oposição interna do partido, por vezes inclusive resultando em dissidências, como resposta aos impactos de suas transformações na democracia interna do partido”.

Adentrando o campo do direito eleitoral, Cristiano Franke Cheong avalia, tecnicamente, o registro de candidatura de Luís Inácio Lula da Silva nas eleições de 2018, tendo como norte a validade das decisões do Comitê Internacional de Direitos Humanos no sistema jurídico brasileiro e a aplicação do artigo 16-a, sobre a Lei das Eleições.

Angela Cignachi Baeta Neves analisa a procedência da investigação judicial eleitoral sob o prisma do beneficiário do abuso do poder econômico, buscando a “necessidade de se afastar, pelo princípio da reserva legal proporcional, a aplicação de sanções injustas a quem não contribuiu nem anuiu à prática do ato ilícito, ainda que, como consequência, tenham sido atingidas a normalidade e a legitimidade do pleito”.

Nayla Christyanne Tanassof Santos e Vinicius Hyandrei Mendes Arruda Santos, de forma didática, ensinam acerca da finalidade da Justiça Eleitoral sob a égide da Constituição de 1988, esclarecendo que “a Justiça Eleitoral compreende um órgão do poder Judiciário, a qual normalmente é associada à disciplina e organização do

processo político, sendo responsável pelo desenvolvimento das competências previstas pela Carta Magna, sobretudo em relação aos princípios gerais estruturantes e direitos políticos”.

Por fim, Danielle Nunes de Almeida Zanivan e Helder Zanivan Lazaro elaboram um estudo da democracia local, descrevendo as prestações de contas partidárias de Diretórios Municipais em cidades do interior. Os autores problematizam “acerca dos impactos práticos que as prestações de contas geram em zonas eleitorais interioranas, principalmente quanto ao grande volume de análises de contas decorrente de declarações de ausência de movimentação financeira propondo ideias para desburocratizar o Judiciário”.

Desta forma, esta edição explora com proficiência valiosos temas relacionados à política parlamentar e matérias didáticas e práticas da Justiça Eleitoral.

Boa leitura!

Curitiba, agosto de 2019

Prof. Me. Rogério Carlos Born
Editor-chefe

Restrição da reeleição parlamentar – periodicidade e alternância nos cargos parlamentares como valores essenciais do postulado republicano e da democracia representativa

Jefferson Carús Guedes e Maurício Alves Santana

Resumo

A pesquisa pretende verificar se a adoção constitucional do postulado republicano, com a conseqüente noção de coisa pública que lhe é inerente, limitaria o tempo de exercício dos cargos eletivos, não permitindo a perpetuação no poder de qualquer agente político. Sustenta-se que a manutenção da mesma pessoa em sucessivos mandatos parlamentares afronta os caracteres da impessoalidade, alternância e periodicidade no exercício das funções públicas eletivas. Assim, para cargos tanto do Poder Executivo como parlamentares, deve haver limitação para reeleição (*congressional term limit*). Para nenhum cargo eletivo se permitiria, segundo o postulado republicano e o regime representativo democrático, a persistência em cargos eletivos mediante a recondução ou reapresentação para sucessivos mandatos.

Palavras-chave: reeleição; república; democracia; bem público; representação.

Abstract

The research intends to verify if the constitutional adoption of the republican postulate, with the consequent notion of public thing inherent to it, would limit the time of exercising the elective positions, not allowing the perpetuation in the power of any political agent. It is sustained that the maintenance of the same person, in successive

Sobre os autores

Jefferson Carús Guedes é professor da graduação, especialização, mestrado e doutorado do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Doutor e mestre em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Ex-advogado da União. E-mail: professor.carusguedes@gmail.com

Maurício Alves Santana é mestrando em Direito no UniCEUB, especialista em Direito Público pela Uniderp/Anhaguera, especialista em Direito Processual Civil pelo UniCEUB e graduado em Direito pelo UniCEUB. Ex-advogado. Assessor de Ministro (STJ). E-mail: eitamauricio@gmail.com

parliamentary terms, faces the characters of impersonality, alternation and periodicity in the exercise of elective public functions. Thus, both for executive and parliamentary positions, there should be a limitation on re-election (congressional term limit). According to the republican postulate and the democratic representative regime, no elected office would be allowed to remain in elective office by reappointment or reappearance for successive terms.

Keywords: re-election; republic; democracy; public good; representation.

Artigo recebido em 30 de agosto de 2019 e aprovado pelo Conselho Editorial em 10 de outubro de 2019.

[...] se trata de depurar o conceito de democracia representativa, ou seja, dotar o país de qualidade de vida política no plano da democracia [...]
(Brasil, 2012)

Introdução

A Constituição Federal Brasileira de 1988 permite uma única reeleição para os detentores de cargos de chefia do Poder Executivo nas esferas federal, estadual, municipal e distrital. Diferentemente da previsão constitucional para os chefes do Poder Executivo, a reeleição para os cargos de deputados e senadores não está sujeita, expressamente, a limitação de repetição. Assim, não há proibição ou limitação expressa, como há para os chefes dos executivos, para que os parlamentares possam participar de vários processos legislativos sucessivos e, assim, caso eleitos, possam exercer ilimitados mandatos parlamentares.

Relativamente ao quantitativo de reeleições individuais, existem estudos que apontam que a reeleição de parlamentares, no âmbito federal, é expressiva no Brasil¹.

1. “Na história do Parlamento brasileiro costuma haver, a cada eleição, renovação de aproximadamente 50% das cadeiras do Poder Legislativo Federal. Dados mostram que em, 1990, dos 495 deputados que compunham a Câmara dos Deputados, 368 concorreram à reeleição. Desse total, 189 (51,35%) obtiveram êxito. Naquele ano, considerando também que não tentaram a reeleição, a renovação da Câmara chegou a 61,81%. Em 1994, o total de Deputados que

Há tendência em outros países e no Brasil de limitar o número de mandatos parlamentares e, embora esteja em curso no país reforma política com várias propostas de emendas constitucionais, incluindo proposta clara de limitação do número de mandatos para deputados e senadores (*congressional term limit*), não se percebe vontade política no sentido desta realização².

A questão principal do estudo é se o postulado republicano e a democracia representativa permitiriam a participação de detentores de mandatos legislativos (deputados e senadores) em reeleições para sucessivos mandatos. A resposta exige a apresentação do significado republicano do exercício de mandatos legislativos e sua relação com o sistema representativo democrático e com a atuação sobre a coisa pública.

A partir daí, pretende-se responder à seguinte indagação: Fere o princípio republicano a permissão de participação de deputados e senadores com mandato em curso em eleições sucessivas para renovação de mandato? Para responder a essa pergunta será necessário perscrutar a legitimidade constitucional, ou não, da profissionalização política, e seus limites republicanos.

A partir das respostas, chega-se à conclusão de que a possibilidade de inúmeras reeleições para mandatos seguidos por parlamentares, assim como por chefes do Poder Executivo, afronta o postulado constitucional republicano que veda o apossamento

tentaram a reeleição foi 397 (de 503). Duzentos e trinta deputados foram reconduzidos aos seus cargos, 57,93%, produzindo índice de renovação de 54,27%. Nas duas eleições seguintes, 1998 e 2002, o índice de reeleição aumentou, diminuindo para menos de 50%, conseqüentemente, a renovação naquela Casa. Em 1998, dos 443 candidatos à reeleição, 288 obtiveram sucesso; em 2002, dos 416 candidatos 283 voltaram aos seus gabinetes, em Brasília. Muitos deputados não tentam repetir seus mandatos, outros buscam cargos diferentes em seus redutos políticos, e outra parcela não reconquista os votos de seus eleitores. No entanto há aqueles políticos que, a despeito de toda espécie de “intempérie” política, voltam a cada legislatura. O grande campeão de mandatos na Câmara é Henrique Eduardo Alves. Nascido no Rio de Janeiro, bacharel em Direito, representa o povo do Estado do Rio Grande do Norte. Membro de família tradicional no meio político potiguar, teve seu primeiro mandato iniciado em 1971, pelo antigo MDB – Movimento Democrático Brasileiro, partido que, na época, fazia oposição ao regime militar” (Costa, 2007, 25).

2. Sobre dados relativos à reeleição e pesquisas políticas do fenômeno, do ponto de vista científico-político, há estudo desenvolvido no IX Encontro da ABCP (Paranhos et al., 2014).

da coisa pública por pessoas. Além disso, o regime democrático, no modelo representativo, exige, pela alternância e periodicidade dos mandatos, a rotatividade no exercício de cargos públicos eletivos, impedindo reeleições indefinidamente. Ademais, a função constitucional da reeleição, voltada para a continuidade administrativa, não se apresenta no exercício da função parlamentar.

A proposta é a interpretação constitucional no sentido da restrição da reeleição para mandatos parlamentares como medida necessária para dar eficácia ao postulado republicano ínsito às instituições democráticas e centro irradiador de normas do regime constitucional brasileiro.

A reeleição como exceção à exigência de impessoalidade na representação democrática

A expressão “reeleição” normalmente é utilizada para os cargos do Poder Executivo (presidente, governador e prefeito). Embora haja divergência em denominar a nova eleição para os deputados e senadores com a expressão “reeleição” (alguns utilizam a expressão “renovação de mandato”, outros “reapresentação”), neste texto a diferenciação terminológica é irrelevante e a expressão será utilizada para tratar dos parlamentares que exercem mandato na legislatura em curso e pretendem concorrer a novo mandato para o mesmo cargo. Por exemplo, um deputado federal que se candidata novamente ao cargo de deputado federal estaria pretendendo a reeleição.

A diferenciação terminológica é irrelevante neste trabalho porque, para todos os cargos, o candidato se afasta do mandato em curso para participar do processo eleitoral. Assim, a reeleição é conceituada como o “grau de recondução, numa nova legislatura, de parlamentares provenientes da(s) anterior(es) (Schmitt, 1999)³. A reeleição também é limitada pelo princípio da renovação, que é uma “técnica destinada a alcançar e a manter os valores republicanos e preservar a democracia” (Madeira, 2013, 81).

A principal função constitucional da reeleição é viabilizar a concretização do princípio da continuidade administrativa. Nesse

3. Para um estudo a respeito das diferentes terminologias a respeito da sucessão parlamentar ver: Barreto (2008).

sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, ao se pronunciar a respeito de suposto confronto entre o postulado republicano e o princípio da continuidade administrativa no contexto da reeleição, no sentido de que o instituto da reeleição tem fundamento, não somente no postulado da continuidade administrativa, mas também no princípio republicano. Por isso, impede-se a subsistência de uma mesma pessoa no poder. O princípio republicano “condiciona a interpretação e a aplicação do próprio comando da norma constitucional, de modo que a reeleição é permitida por apenas uma única vez”. A Corte Constitucional estava a julgar caso em que prefeito pretendia, após ter sido reeleito uma única vez, participar de novo processo eletivo (terceiro mandato) em cidade próxima, para o mesmo cargo de prefeito⁴.

Entender que a reeleição é uma exceção à exigência de alternância e temporalidade dos mandatos, ligados a impessoalidade na atuação sobre a coisa pública, é a interpretação que se deve dar ao princípio republicano, como “complexo axiológico-normativo”, que lhe garante melhor eficácia, de forma a afastar qualquer princípio, regra ou interpretação que lhe seja contrário. Trata-se de verdadeira força imperativa diretamente proporcional ao “grau de maturidade cívica” (Lewandowski, 2005, 198-9).

Atualmente existe crítica social, no Brasil e no mundo, a respeito do exercício de mandatos parlamentares indefinidamente⁵.

4. No julgamento do RE 637485 decidiu-se que: “Entendimento contrário tornaria possível a figura do denominado “prefeito itinerante” ou do “prefeito profissional”, o que claramente é incompatível com esse princípio, que também traduz um postulado de temporariedade/alternância do exercício do poder. Portanto, ambos os princípios – continuidade administrativa e republicanismo – condicionam a interpretação e a aplicação teleológicas do art. 14, § 5º, da Constituição. O cidadão que exerce dois mandatos consecutivos como prefeito de determinado município fica inelegível para o cargo da mesma natureza em qualquer outro município da federação [...] deixar assentados, sob o regime da repercussão geral, os seguintes entendimentos: (2.1) o art. 14, § 5º, da Constituição, deve ser interpretado no sentido de que a proibição da segunda reeleição é absoluta e torna inelegível para determinado cargo de Chefe do Poder Executivo o cidadão que já exerceu dois mandatos consecutivos (reeleito uma única vez) em cargo da mesma natureza, ainda que em ente da federação diverso” (Brasil, 2013).
5. Os presidentes da França e dos Estados Unidos da América pretendem apresentar proposta de reforma política em que há restrição à reeleição para o Legislativo (Berenson, 2018; Macron..., 2017). No Brasil existem propostas legislativas

No Brasil, há propostas de emendas constitucionais em tramitação objetivando limitar o número de reeleições parlamentares⁶. Alega-se que o exercício de inúmeros mandatos pelo parlamentar o torna um político profissional, fazendo com que passe a tratar mais dos seus interesses pessoais no exercício do cargo, com o objetivo de manter-se no poder. Tal atuação fere o princípio da impessoalidade no exercício de funções públicas.

Pelo princípio administrativo da impessoalidade, a prática de atos em representação do Estado tem o efeito de retirar daquele que age sua personalidade. Vale dizer, qualquer atuação no exercício de atribuições públicas, por quem está legitimamente investido das atribuições, deve ser impessoal. Não pode haver, como veremos, intenção de assenhoreamento da coisa pública. Os interesses para a atuação nunca serão os do agente, mas sim os do Estado, da administração, dos representados identificados em maioria. Qualquer agir fora desse norte configura ação pessoal em interesse próprio, violador do zelo pela coisa pública.

Não é diferente com o representante eleitoral. Sua atuação sempre deve ser no sentido da satisfação do interesse público e nunca do particular. O exercício da função básica do parlamentar de propor e votar projetos legislativos é realizado sempre para obtenção do melhor interesse dos eleitores e não do representante. O agir no sentido de satisfação de interesse pessoal, ainda que

e populares visando a limitação de mandatos (AMMP, 2011; Cesar, 2015; Livianu, 2017). Juristas defendem a necessidade de limitação do exercício de mandatos parlamentares (Gomes, 2014).

6. Tramita na Câmara dos Deputados Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 563/2006, do deputado Edson Duarte (PV-BA), que limita a reeleição de senadores, deputados (federais, estaduais e distritais) e vereadores a um único mandato subsequente. A proposta foi apensada à PEC 459/2005, do deputado Simplício Mário (PT-PI), que prevê a mesma restrição. Na justificativa da proposta de Emenda 563/2006, o foco das razões para a limitação constitucional é o abuso no exercício do cargo. O autor da proposição legislativa afirma que as regras da legislação eleitoral vigente tendem a favorecer aqueles que já ocupam posições de poder relevantes, pelas seguintes razões: a) financiamento individual das campanhas eleitorais; b) visibilidade conferida pelo mandato; c) maior poder de barganha junto aos detentores do poder econômico; d) possibilidade de angariar apoio político a partir da própria atuação parlamentar (apresentação de emendas, atendimento às demandas dos prefeitos e o privilégio de contar com o custeio das despesas do gabinete pelo erário) (Brasil, 2006).

para viabilizar a reeleição, configura abuso do exercício da função. A reeleição é, portanto, exceção ao postulado da impessoalidade no trato da coisa pública.

O espectro da coisa pública é um postulado do princípio republicano

Apesar da confusão terminológica na conceituação de república como princípio ou postulado republicano, o espectro da coisa pública lhe é inerente. Nesse sentido, essa foi a opção feita pelo constituinte. Paulo Cruz e Sérgio Schmitz (2008, 48), em interessante estudo no qual relacionam república e interesse da maioria, deixam clara a relação entre República e coisa pública, no sentido de que “o Princípio Republicano matiza os demais valores jurídicos”.

Assim, quanto ao alcance do postulado republicano (Cruz e Cademartori, 2009, 89), é certo que dele derivam garantias, direitos e elementos da organização do Estado, fundamentais em uma república constitucional, dentre os quais⁷, e ao que importa neste trabalho, os princípios constitucionais/administrativos da continuidade da atividade administrativa, da impessoalidade no exercício de cargos públicos e do espectro da coisa pública.

Para Montesquieu a coisa pública seria negócio sobre o qual o povo não teria a experiência necessária para lidar⁸. A partir dessa premissa, ele cria a ideia de governo representativo, adotada até os dias atuais (Barros e Gomes Neto, 2015, 2152). No Brasil, a forma republicana de governo foi adotada em 15 de novembro de 1889, ficando expresso, desde então, no artigo 1º das constituições brasileiras.

7. Ainda quanto ao alcance do postulado republicano e suas concreções, já decidiu o STF, por exemplo, que o princípio “repele privilégios e não tolera discriminações”. Em julgamento, a Corte afastou o reconhecimento da prerrogativa de foro, perante o STF, nos ilícitos penais comuns, em favor de ex-ocupantes de cargos públicos ou de ex-titulares de mandatos eletivos (Brasil, 2007).

8. Em seu relato histórico a respeito da representatividade parlamentar, os autores, Tonny Rodrigues, Daniel Max de Oliveira e Raniele Cimara da Conceição Gomes esclarecem: “a incapacidade do povo para debater a coisa pública ou gerir os negócios coletivos, atuando como poder executivo, foi ressaltada de modo vigoroso por Montesquieu em vários lugares de sua obra capital — *Do espírito das leis*. No sistema representativo cabe ao povo tão somente escolher os representantes, atribuição para a qual o reputa sobejamente qualificado” (Rodrigues et al., 2016, 2).

Assim, é prudente esclarecer que a república é a forma de organização do Estado em que os bens, atribuições e ações são públicas. Essa natureza da república tem relação direta e próxima com as definições de domínio, detenção de poder, poder sobre algo, “senhorio”. Esse “algo”, por sua vez, pode ser representado por bens, atribuições ou ações e esse conjunto se denomina “coisa pública”.

A coisa pública é o terreno sobre o qual os representantes do povo atuam de forma legítima. Para Celso Lafer (1989, 221), o conceito de república tem ênfase no bem público, que não se pode confundir com interesse particular, que seria a antítese da coisa pública.

Em sistemas jurídicos modernos, a atuação sobre a coisa pública exige a legitimação representativa. Desse modo, em uma república, todas as manifestações em ações públicas, que por isso têm relação com a coisa pública, são exercidas mediante instâncias representativas e com finalidade de atendimento do bem comum, a fim de que haja legitimidade na atuação (Cruz e Cademartori, 2009, 89).

O sentido de “bem comum” aqui empregado tem relação direta com a noção de “coisa pública”. Assim, o “bem comum” seria o conjunto de anseios não só da maioria da população, mas dos interesses que normas programáticas constitucionais definem, sobre o qual a maioria representativa legitima a atuação mediante as instâncias representativas: Parlamento, Suprema Corte, Tribunais Superiores, legislativos estaduais etc. são órgãos aptos para a realização das políticas públicas concretizadoras do bem comum e afastamento de políticas que não atendem as funções sociais. É por isso que para John Rawls (2004, 7) “as formas mais graves de injustiça política são eliminadas por políticas sociais justas” (ou, pelo menos, decentes) e instituições básicas justas (ou pelo menos, decentes). Também, o modelo representativo de governo que se origina de uma república “é legitimado pela capacidade que o representante tem de traduzir a vontade popular sob a forma de políticas públicas” (Cheren, 2008, 187).

O exercício de cargos públicos, eletivos ou efetivos, é o resultado da legitimação para a atuação, limitada, sobre a coisa pública. Além da limitação de competências e atribuições, bem conhecida pela teoria dos freios e contrapesos, por exemplo, há também a limitação temporal. Hamilton e Jay, também para fins do que importa neste estudo, já definiam república com foco, especificamente, nas limitações temporais no exercício dos cargos. Para os autores federalistas,

república seria o “governo que deriva os seus poderes direta ou indiretamente do povo, e é administrado por pessoas que se mantêm nos respectivos cargos, por um período limitado, ao arbítrio daquele, ou enquanto bem servirem” (Madison et al., 1993, 39).

É de se concluir que a atuação sobre a “coisa pública” decorre do exercício das atribuições de todos os detentores de mandatos eletivos. A legitimação para a atuação sobre a coisa pública é, no sistema democrático de direito, regido por regras e normas, como já foi dito, que lhe assegurem a existência. Assim, na república, o zelo pela coisa pública é dogma inafastável, não se admitindo o desvirtuamento da ação em outra direção.

A coisa pública, vale dizer, não pode ter atuando sobre si agentes (representantes) voltados para o assenhoreamento privado. Essa atuação deve sempre ser direcionada para a realização do bem comum e proposição e satisfação de políticas públicas, ora voltadas para a concretização de interesses da maioria, ora para atender necessidades constitucionais programáticas. Interesse da maioria tem por definição política ser da generalidade dos habitantes, contrapondo-se aos interesses particulares de cada um dos cidadãos “e de cada um dos grupos econômico-sociais, que neste caso, tende-se a usar mais freqüentemente a expressão *interesse geral* ou *interesse público*” (Bobbio, 2004, 642).

Não é sem razão que o ordenamento jurídico desenvolve mecanismos para afastar práticas afrontosas à coisa pública. A conduta voltada para a corrupção da coisa pública, em outras palavras, é objeto de combate em qualquer democracia republicana⁹.

9. “A corrupção e o descaso com a coisa pública são uma marca negativa da sociedade brasileira. Casos de corrupção são tão frequentes que já se tornaram banais aos olhos dos cidadãos. A corrupção, em seu sentido literário, refere-se à intenção voluntária que culmina na apropriação (in)direta, desvios de recursos públicos ou fraude organizada e reiterada de atividades estatais de autorização, concessão ou fiscalização relativas a interesses, bens e atividades econômicas, por parte de agentes públicos e privados, mas com a necessária participação dos primeiros. Diante do problema exposto, diversas técnicas têm sido empregadas no intuito de erradicar ou mesmo minimizar os efeitos da corrupção, dentre elas destaca-se a *accountability*. O termo *accountability*, geralmente associado à terminologia “responsabilização”, representa um dos principais mecanismos de garantia de transparência e eficácia dos serviços públicos, além de mediar, de forma democrática, a relação entre representantes e representados. A

O campo das atividades parlamentares, como centro da formulação de políticas públicas (Torrens, 2013, 202), além das outras atribuições fiscalizatórias e propositivas, é espaço de atuação sobre a coisa pública. A atividade parlamentar de formulação e votação de proposições legislativas, junto a outras previstas constitucionalmente, representa o âmago dessa atuação. Assim, é fácil concluir que seu desvirtuamento – para atingir interesses privados, por exemplo, ou, ainda, visando o esfacelamento ou a desconfiguração da coisa pública – é atividade atentatória do princípio republicano¹⁰.

Nesse sentido, as ações praticadas no exercício da função parlamentar, mas visando unicamente assegurar interesses privados, ou a própria reeleição, configuram atuação para atingimento de interesses privados e desvirtuamento da coisa pública.

A relação entre democracia e representação se traduz em que a democracia representativa é a liberdade na participação decisória

A ocupação de cargos públicos sempre tem como fonte de legitimação a representatividade. O agente público, ao investir nas funções do cargo, seja ele qual for, age sempre em nome do Estado e o representa na realização de suas atribuições. Os servidores públicos, por exemplo, recebem sua investidura diretamente da lei, que os investe em funções para o exercício do cargo, que é público, e não privado.

Não é outra também a natureza da relação política exercida pelos representantes eleitos. Além de ocuparem cargos públicos, no campo da representatividade, eles exercem seus cargos em representação dos eleitores.

Trata-se aqui da representatividade eleitoral. O representante age no interesse das pessoas que lhe atribuíram, através do voto,

accountability impõe aos agentes públicos que estes prestem contas à população diante de suas ações” (Rodrigues et al., 2016, 2).

10. Também por estar atuando em terreno sobre o qual não há assenhoração, que o parlamentar tem garantia constitucional de imunidade sobre suas ações, palavras e votos. A Constituição Federal de 1988 assegura a todos os parlamentares imunidades material e formal sobre sua atuação, justamente porque trata-se de representação popular a ser garantida constitucionalmente, inclusive quando em confronto com ações judiciais. Com as imunidades afasta-se a coercitividade do judiciário, sobre as ações, palavras e votos dos representantes eleitos.

as funções legislativas para que as exercite em seu nome e não em nome próprio. Na concepção ideal do sistema representativo, o eleitor dá ao seu representante um mandato, não vitalício, mas temporário, com prazo de término, para que atue em conformidade com os caracteres de confiabilidade política que lhe foram outorgados. Trata-se da “ficção da identidade” bem posta por Paulo Bonavides (2000, 259). A natureza do mandato parlamentar não é de mandato jurídico (Telles Junior, 2002, 222).

Por outro lado, o exercício das funções legislativas é uma atribuição estatal, ora exercida individualmente por cada representante, ora coletivamente, pelas casas legislativas. Através do exercício da função legislativa o Estado produz, por exemplo, mas não só isso, como já foi dito, suas normas de regência para que possa ser considerado um Estado de Direito e represente a vontade unificada dos cidadãos (Lewandowski, 2005, 192).

Uma coisa deve ficar clara: de todos os conceitos e espécies de representação, é de se afastar aqueles que tenham como foco a individualidade da relação. Segundo Eneida Desiree Salgado, caberia, juridicamente, definir a representação política tal qual faz Hanna Pitkin, como um arranjo institucional “de caráter público destinado a permitir a participação do povo no governo, que envolve pessoas e grupos e opera complexamente, sem que se possa configurar a representação a partir de uma relação singular” (Salgado, 2012, 30). Além disso, há a participação essencial dos partidos políticos em uma democracia representativa (Mezzaroba e Gavazzoni, 2010) Assim, o tipo ideal de governo é o representativo (Dahl, 2001, 49).

Apesar de haver trabalho científico destinado ao aprofundamento do significado da democracia brasileira como uma poliarquia¹¹, este estudo tem como foco a democracia tão somente do ponto de vista da representatividade, o que, aparentemente, não deixa de existir nesse outro regime.

11. Existem autores que consideram, de acordo com a teoria de Robert A. Dahl, que na República Federativa do Brasil vige uma “Poliarquia”: “Poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mais incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública”. Para Vitor Monteiro não haveria dúvidas “de que o Brasil é, de fato, uma poliarquia” (Monteiro, 2013, 281).

O regime democrático tem no centro do seu significado a participação decisória. A representação política, juridicamente, não vai além de uma autorização eleitoral. Autoriza-se o representante a, por prazo certo, atuar limitadamente à observância dos dispositivos constitucionais (Salgado, 2012, 30).

A faculdade de participar de decisões sobre a coisa pública deve existir em todos os sistemas que adotam o regime democrático. Logicamente, essa participação é legítima somente se for livre, ou seja, com possibilidades de escolha (Dahl, 2001, 49). Embora a falta de participação decisória desqualifique um regime como democrático, não basta a mera previsão constitucional do regime para que se possa considerar sua existência efetiva.

Nas constituições brasileiras é comum encontrarmos a escolha pelo regime democrático e suas repercussões. Todavia, o texto expresso na Constituição não significa a existência do instituto na prática. Nesse sentido, Eneida Salgado (2012, 33) deixa clara a situação dos regimes previstos nas Constituições de 1937 e 1969:

A soberania do povo surge, já na abertura do texto constitucional, relacionada à representação política, embora nela não se esgote. A Constituição de 1988 é efetivamente democrática em relação à sua origem e traz um projeto democrático prenhe de possibilidades para a cidadania. No entanto, constituições brasileiras indiscutivelmente autoritárias, como a de 1937e a de 1969, repetiam a remissão ao mesmo princípio de legitimidade.

Assim, o processo decisório está intimamente ligado à representação (Oliveira, 2013, 192), logo, a relação entre democracia e exercício de mandatos é intrínseca. A configuração do regime democrático exige a efetiva possibilidade de participação decisória, sendo a participação sem carga decisória ou sem alternativas afastada pelos estudiosos como democrática (Barros, 2015, 2148). Além disso, em uma democracia representativa, os representantes devem zelar por suas atribuições de ação no sentido dos interesses dos representados¹², exigindo-se também que haja alternância no exercício dos mandatos, como veremos mais à frente. No campo

12. Para um estudo antropológico das razões para a existência do chamado “clientelismo na política”: Bezerra (2001).

das eleições, a participação dos eleitores na representatividade deve ser livre.

A falta de controle sobre o exercício dos mandatos, ou seja, sobre as ações parlamentares, como veremos adiante, pode tornar ilegítima a representatividade daquele que conseguiu o mandato por meio da reeleição, por não viabilizar uma escolha livre. Enfim, a escolha vinculada não pode ser tida como livre.

Impessoalidade, alternância e periodicidade no exercício de cargos são elementos essenciais em repúblicas democráticas

O fato de a Constituição Federal prever prazos de duração de mandatos tem relação com a periodicidade e a alternância que se deve atribuir ao exercício de cargos eletivos. Não existe, em nenhum país que adote o regime republicano e democrático, a detenção ou apossamento de um cargo parlamentar por uma pessoa ou seu exercício por tempo indeterminado. Esta é uma decorrência do princípio da renovação para proteção das democracias contra riscos de ditaduras (Madeira, 2013, 190).

A alternância nos mandatos é decorrência da previsão constitucional no sentido de permitir que os eleitores alterem as pessoas que os representam. Vale dizer, o regime republicano democrático exige que cada um dos cargos parlamentares seja exercido por pessoas diferentes, e não por uma só pessoa. Tarcísio Vieira Carvalho Neto, afirma que Aristóteles já se referia à igualdade na “alternância do mando e da obediência” como o “primeiro atributo da liberdade que os democratas colocam como fundamento e como fim da democracia” (Carvalho Neto, 2012, 170).

Na Câmara dos deputados, por exemplo, exige-se que cada um dos 513 cargos não seja sempre exercido pela mesma pessoa. O cargo de deputado ou senador não é de uma pessoa, mas ocupado por ela. Dizer que determinada pessoa é um deputado ou é um senador representa o apossamento do cargo por um particular. Por isso, o correto a se dizer é que determinada pessoa ocupa o cargo de deputado ou senador em determinada legislatura.

O STF já teve oportunidade de afastar previsão legal que feriria o princípio da igualdade no âmbito do processo eleitoral. No julgamento em que se impugnou o §1º do art. 8º da Lei 9.504/1997 (Brasil, 1997), que prevê a “candidatura nata” dos detentores de

mandato eletivo, em medida cautelar, suspendeu-se eficácia do dispositivo que previa a “candidatura automática” (Brasil, 2003).

O dispositivo, cuja eficácia foi suspensa em medida cautelar, previa que detentor de mandato eletivo seria automaticamente incluído na disputa eleitoral subsequente como candidato do partido.

Os fundamentos para a concessão da medida cautelar para afastar a aplicação do dispositivo foram a ofensa ao princípio da igualdade entre os candidatos e a autonomia partidária. Entretanto, ao prever uma candidatura nata, o dispositivo põe de lado o direito do eleitor de escolher candidatos diferentes (alternância). Nesse sentido, Eneida Desiree Salgado (2012, 36) deixa claro que o princípio da representação popular derivaria de uma noção moderna de igualdade. Sustenta a autora que apenas a escolha poderia permitir que um homem dirigisse outros, e ela deve ser “periodicamente renovada, a fim de que os governantes não se sintam demasiado independentes dos governados e que a representação dos segundos pelos primeiros seja sempre mantida” (Salgado, 2012, 36).

Na medida em que inclui na disputa eleitoral quem já exerce mandato eletivo, esse procedimento retira a possibilidade dos eleitores escolherem um candidato novo, pois aquele seria o candidato nato e gozaria de maior possibilidade de acessar os veículos de comunicação para expor suas intenções, além de gozar, dentro das organizações internas dos partidos políticos, de prevalência na escolha.

A exigência democrática de alternância nos mandatos é uma forma também de impedir o continuísmo na política. Contudo, é importante ressaltar que estudos buscam comprovar que, para os cargos do Poder Executivo Municipal, a possibilidade de reeleição não significou continuísmo político: “nossos resultados apontam que os prefeitos que tentaram a reeleição no exercício do cargo sofreram uma considerável corrosão em seu desempenho eleitoral. Por conseguinte, a taxa de prefeitos elegíveis que lograram obter um segundo mandato foi baixa” (Brambor e Ceneviva, 2012). Todavia, como se percebe, o estudo é voltado para os cargos do Poder Executivo, em que as exigências de atuação são diversas daquelas experimentadas pelos cargos parlamentares.

Embora o regime democrático não permita a personalização de funções públicas (Mezzaroba e Gavazzoni, 2010), as

eleições brasileiras são marcadas profundamente pela personificação. Os eleitores brasileiros veem na figura individual do candidato critério para o voto¹³.

Assim como a alternância, a exigência de periodicidade ou temporalidade dos mandatos é um espectro do postulado republicano relacionado à coisa pública. A temporalidade dos mandatos é “um dos principais instrumentos teóricos para se alcançar os ideais republicanos” (Cruz e Schmitz, 2009, 46).

Paulo Cruz e Antônio Schmitz (2009, 46) tratam da noção de temporalidade dos mandatos a partir da visão de Aristóteles. Assim explicam os autores que a temporalidade dos mandatos eletivos é um dos elementos caracterizadores da República:

pois funciona como um dos princípios dela derivados e que serve como instrumento para, de tempos em tempos, aferir-se o Interesse da Maioria em um de seus aspectos, ou seja, na definição de quem governa e de como será composta a dieta que representa os cidadãos. O sentido aristotélico de República indica o Governo em que a multidão governa no sentido do interesse coletivo, da maioria, do bem comum.

Vale dizer que a periodicidade nos mandatos sempre foi um problema na América Latina, pois o continente sempre sofreu com ditaduras que tendiam à constância no poder:

O republicanismo, na América Latina, e sobretudo nos países estudados, sofre de grave debilidade. A Venezuela aprovou a reeleição por tempo indefinido, nos levando a questionar se ela ainda seria uma república. Afinal, uma república requer que os governantes eleitos exerçam seu mandato por tempo limitado. Por fim, ainda que ditos regimes sejam participativos, não se pode dizer que são democracias participativas, pois, para ser uma democracia participativa é necessário, primeiramente, ser uma democracia. Os supracitados países são exemplos de semidemocracias, sendo a Venezuela, mais especificamente, um caso de autoritarismo competitivo. (Barros, 2015, 111)

13. Sobre o questionamento de como o eleitor decide seu voto e o que o influencia, conferir: Sparemberger e Sparemberger (2018).

A profissionalização da política e seus males para a democracia representativa

Jorge Miranda entende que são valores que emanam do princípio republicano, dentre outros: i) temporalidade de todos os cargos do Estado, políticos e não políticos, eletivos e não eletivos; ii) proibição de cargos hereditários e vitalícios, e mesmo com duração indeterminada; iii) duração curta de cargos políticos; iv) limitação da designação para novos mandatos (ou do número de mandatos que a mesma pessoa pode exercer sucessivamente), devendo entender-se a renovação assim propiciada tanto como um meio de prevenir a personalização e o abuso do poder, quanto como uma via para abrir as respectivas magistraturas ao maior número de cidadãos (Miranda, 1996, 162).

Ao se tratar de reeleição, podem surgir as seguintes indagações: Mas não são os eleitores que decidem dar um novo mandato ao candidato? Aí não haveria a legitimação soberana do povo para permitir a renovação dos cargos? A informação de que o candidato visa a reeleição é clara no momento do exercício do sufrágio?

Há que se ressaltar que, se a legitimação pela escolha, decorrente da manifestação da vontade do eleitor em reeleger determinado candidato, fosse suficiente para dar legitimidade ao mandato, não seria necessário limitar a reeleição para os cargos do Poder Executivo. A Constituição visa assegurar aos eleitores a proteção contra o abuso no exercício dos mandatos. Dessa forma, diante de um sistema eleitoral em que há pouco acompanhamento do exercício dos mandatos e muita publicidade e propagandas eleitorais próximas às eleições, deve haver mecanismos que impeçam a longevidade no poder, a fim de evitar o abuso na atuação sobre a coisa pública. Não é outro o pensamento de Napoleão Bernardes Neto, para quem, em texto que revisa o instituto da reeleição referente ao detentor de cargo do Poder Executivo, as observações de Tocqueville ainda são atuais:

Quanto à segunda ponderação, acerca da visão de longo prazo permitida pela reeleição, invoca-se o pensamento de Tocqueville. O chefe de Executivo e seu grupo político, diante da possibilidade da reeleição, envolvem-se tão profundamente com o projeto eleitoral, ainda que instintivamente, e, assim, mesmo inconscientemente,

que a visão de governo tem como marco delimitador a próxima eleição.
(Bernardes Neto, 2007, 625)

Em outras palavras, um dos males da possibilidade de sucessivas reeleições legislativas é a ausência de controle e transparência sobre a atuação parlamentar. Vê-se aí um caráter preventivo na determinação. Sequer há a informação clara de que o candidato visa a reeleição.

A constância no poder com foco na personalização ou personificação tem se mostrado característica marcante da democracia brasileira (Abrucio, 1998, 22) através da permanência em cargos públicos de pessoas já conhecidas da política nacional. Robert Dahl, quando compara a democracia à forma política dos tutores retratada por Platão, deixa claro que a democracia não convive bem com a ideia da profissionalização da política. Para esse autor, o tempo de exercício da atividade leva inexoravelmente ao abuso do poder (2001, 88).

Para Robert Dahl (2001, 88):

por mais instruídos e confiáveis que sejam inicialmente os membros de uma elite governante dotada do poder de governar um estado, em poucos anos ou em poucas gerações, é muito provável que abusem dele. Se podemos dizer que a história da humanidade nos proporciona algumas lições, certamente uma destas é o fato de que, pela corrupção, pelo nepotismo, pela promoção dos interesses do indivíduo e seu grupo, pelo abuso de seu monopólio da força coercitiva do estado para reprimir a crítica, extrair riqueza dos súditos ou governados e garantir sua obediência pela força, é muito provável que os tutores de um estado se transformem em déspotas.

O histórico político-parlamentar brasileiro é apresenta muitos exemplos de casos de abuso no exercício do mandato, em que o parlamentar se utiliza das atribuições do cargo para atender a interesses pessoais¹⁴.

14. Para Álvaro Filipe da Rocha e Gabriel Silveira (2009) “os políticos, no Brasil, salvo exceções notáveis, têm o seu imaginário fulcrado em *habitus* capazes de produzir práticas e discursos ‘estruturalmente corrompidos’, tais como aqueles denunciados no exemplo extremo de Severino Cavalcanti, que, como deputado,

O exercício da democracia representativa tem problemas relacionados à ausência de mecanismos de controle e prestação de contas do mandatário (Salgado, 2012, 30), ou seja, falhas dos mecanismos de controle dos cidadãos. Tais dificuldades não permitem que a possibilidade de renovação de mandatos, ou a legitimação pela recondução ao cargo em novo processo eleitoral, tenha carga decisória legítima.

Para Eneida Desiree Salgado, citando Gargarella, a crítica à representação política, principalmente parlamentar, “nasce com os parlamentos e acentua-se fortemente com a extensão do direito de sufrágio”. Arremata a autora, “seu núcleo estaria na incompatibilidade de uma visão individualista da sociedade e uma atuação necessariamente coletivada” de representação, acrescida da “ausência de mecanismos de controle e prestação de contas do mandatário” e de uma “compreensão indevida da relação de representação” (Salgado, 2012, 30).

A justificativa da emenda constitucional 16/1997 que permitiu a reeleição unicamente para os cargos do Poder Executivo, era no sentido de que seria necessária a reeleição para permitir a continuidade administrativa, o amadurecimento democrático e a sua necessidade para o cumprimento de metas governamentais de médio prazo¹⁵.

nomeou oito parentes seus para a ocupação de cargos federais comissionados sob o pretexto de possuírem curso superior. Segundo a sua lógica de pensamento, meio tímida ou dissimulada, mas muito presente, a res publica lhe pertence e deve ser apropriada por ele por direito [...]. Observa-se uma exacerbada vontade de enobrecer pela fidalguia e pelas relações pessoais, uma atitude tipicamente medieval [...] e contrária à ética do trabalho. Enquanto os colonizadores dos Estados Unidos, por exemplo, tinham em mente uma ética do trabalho e do enriquecimento pelo trabalho [...] – certamente ligada a idéias religiosas –, os colonizadores do Brasil possuíam uma ética do enobrecimento pela nomeação e um forte repúdio em relação ao trabalho manual”.

15. Eis o trecho da Proposta de Emenda Constitucional 1/1995: “Durante o período de revisão constitucional, recentemente concluído, cerca de oitenta das proposições apresentadas sugeriram a modificação desse dispositivo. É importante ressaltar que, destas, 40% visavam não apenas a possibilitar a reeleição para cargos executivos, como também entendiam ser inconsistente a manutenção, em tal caso, da exigência da renúncia prévia, assim como da inelegibilidade dos substitutos. A exigência da renúncia prévia pode, com efeito, impedir a continuidade administrativa. A obrigatoriedade de renúncia do substituto implica, por outro lado, a formação de uma segunda chapa para a reeleição, o que tumultua o processo de negociação intrapartidária para a escolha de candidaturas.

Os benefícios da reeleição para os cargos do Poder Executivo normalmente estão relacionados à continuidade da atividade administrativa. Assim, estão voltadas para a característica principal do exercício deste cargo, que é a administração (Bernardes Neto, 2007, 625). Ainda assim, e é importante constatar, permite-se apenas uma única reeleição para esses cargos, e não indefinidas reeleições ou possibilidades de renovação de mandato.

Nos cargos parlamentares, a função administrativa não é atribuição principal do cargo. Cabe aos parlamentares, segundo previsão constitucional, fundamentalmente, a ação voltada para a formulação de proposições legislativa e fiscalização das instituições. Logo, a justificativa da necessidade de continuidade administrativa cai por terra no campo da atuação parlamentar. Não haveria profissionalização política a se assegurar nessa hipótese.

Ainda no campo dos males da reeleição parlamentar, está a desigualdade entre os candidatos. Para Aristóteles, no capítulo de *A política*, em que trata da república, “a perpetuidade no poder é incompatível com a igualdade natural” (Aristóteles, 2010, 134). É o “princípio da diferença” que busca promover a igualdade equitativa de oportunidades (Oliveira, 2013, 176).

Os parlamentares que exercem mandato gozam de notória prevalência para participação dos processos eleitorais e já entram na disputa com mais possibilidades de eleger-se em comparação aos candidatos sem mandato. Por vezes, o interesse do parlamentar é permanecer no cargo na próxima legislatura¹⁶.

Entendemos que o amadurecimento do processo democrático passa pelo instituto da reeleição, entendido este aqui como um fator importante da constituição de corpos administrativos estáveis. À população brasileira deve ser dada a opção de decidir pela continuidade de uma administração bem sucedida, como já acontece na maioria dos países. Além disso, cria-se, com isso, a efetiva possibilidade de se levar a efeito o cumprimento de metas governamentais de médio prazo, o que se toma praticamente impossível” (Brasil, 1995).

16. “A pretensão de permanecer no exercício do poder, eventualmente, torna-se motivo para que o interesse público seja superado em favor do atendimento de objetivos privados, o que pode ocorrer se a assunção do mandato político for, desde o início, observada como forma deturpada de obtenção de privilégio pessoal, dispar à representação da coletividade. Acresça-se que os mecanismos de controle pelos cidadãos são obstados pela escassez de informações suficientes para julgar a pertinência das opções feitas pelos candidatos eleitos e para saber quais devem ser os critérios que devem pautar a análise das propostas

Em estudos científicos comprovou-se, com base em modelos de reputação sobre a população, que prefeitos candidatos à reeleição agem estrategicamente para convencer o eleitorado à recondução. Os que tentam reeleição se esforçam, mediante maiores gastos em saúde, para mostrar aos seus eleitores que são administradores competentes, ao contrário de prefeitos em segundo mandato (Novaes e Mattos, 2010, 156).

Além disso, segundo estudos, os políticos profissionais estão concentrados nos principais partidos nacionais, aqueles cujas bancadas superam quarenta parlamentares, arrecadam mais recursos financeiros e concentram a maior quantidade de dinheiro em suas campanhas (Cervi et al., 2015).

Estes estudos indicam também que: i) há forte correlação entre sucesso eleitoral e ser deputado federal por uma das grandes agremiações partidárias nacionais: ainda que aqueles que se declararam deputados federais dominem a disputa em todos os partidos, há mais deles nas grandes legendas e, nessas, as suas oportunidades de vitória parecem ser ainda maiores; ii) existe uma retroalimentação entre o bom desempenho do partido e a presença de políticos de ofício na lista eleitoral; iii) os grandes partidos selecionam seus candidatos entre políticos já consagrados previamente pelas urnas; iv) os parlamentares consagrados tendem a priorizar organizações com maiores chances de eleição; v) há claro direcionamento do dinheiro de campanha para candidatos que já são políticos e quanto maior a quantidade de recursos, maior a chance de sucesso eleitoral e, sendo político profissional, maior ainda a chance de receber mais recursos (Cervi et al., 2015).

Vinte e dois estados da federação dos Estados Unidos da América aprovaram, a partir de 1990, o *term limit* e mais de 23 milhões de pessoas votaram a favor da limitação de mandatos eletivos estaduais. Entretanto, apesar do descontentamento geral, em maio de 1995, o Supremo Tribunal dos Estados Unidos decidiu por 5-4 (*US Limite, Inc. v. Thornton*, 514 U.S. 779) que os estados não podem impor limites de tempo para exercício de cargos aos seus deputados ou senadores

apresentadas para o futuro. Assim, na pertinente observação desses autores, “se os cidadãos não tiverem informações suficientes para avaliar o governo em exercício, a ameaça de não ser reeleito é insuficiente para induzir os governantes a agirem de acordo com os interesses dos cidadãos”. (Oliveira, 2013, 197).

federais. Posteriormente, uma proposta de emenda constitucional que instituiria a limitação foi rejeitada pelo Congresso. Atualmente, há limites de tempo para exercício de cargos eletivos nos legislativos estaduais de vários estados americanos (ROCHA, 1999, 200).

A tendência atual é o aprofundamento da profissionalização da política e do “político profissional”. Isso porque o Supremo Tribunal Federal considerou inconstitucional o financiamento privado de campanhas eleitorais (Brasil, 2016). Em razão disso, criou-se, por lei, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), que prevê o recebimento de parcelas para campanhas eleitorais tendo como critério a quantidade de votos recebidos pelas legendas partidárias nas últimas eleições. Com esses critérios ocorre ainda mais prevalência da profissionalização da política, permanecendo o ciclo de persistência no poder de candidatos profissionais¹⁷.

Considerações finais

A profissionalização da política não tem efeitos benéficos sobre a coisa pública (Madeira, 2013, 120). A possibilidade de parlamentares renovarem seus mandatos indefinidamente atenta contra o princípio republicano, pois permite o apossamento da coisa pública por pessoas. A continuação nos mandatos é um mal para a república e retira a impessoalidade necessária para o exercício dos cargos públicos.

17. A Lei Federal 13.488/2017 prevê: “Art. 16-D. Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), para o primeiro turno das eleições, serão distribuídos entre os partidos políticos, obedecidos os seguintes critérios: I – 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; II – 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; III – 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; IV – 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares. § 1º (VETADO). § 2º Para que o candidato tenha acesso aos recursos do Fundo a que se refere este artigo, deverá fazer requerimento por escrito ao órgão partidário respectivo” (Brasil, 2017).

A função constitucional da reeleição para o Executivo, objetivando viabilizar a continuidade administrativa em projetos e programas de governo, não guarda relação com o exercício das funções parlamentares. Estas não têm foco na atividade administrativa voltada para a execução de projetos e programas governamentais. Logo, essa não é uma justificativa para a permissão da reeleição parlamentar contínua.

Assim como para o Poder Executivo a falta de alternância de mandatos gera a inaceitável pessoalidade e apossamento da coisa pública, também para os mandatos parlamentares deve haver a limitação, com a mesma finalidade de evitar a pessoalidade no exercício dos cargos.

O exercício da democracia representativa tem problemas relacionados à ausência de mecanismos de controle e prestação de contas do mandatário, logo, há falhas dos mecanismos de controle dos cidadãos e o eleitor sequer tem clara a informação de que o candidato pretende se reeleger. Essas dificuldades não permitem que a possibilidade de renovação de mandatos, ou a legitimação pela recondução ao cargo em novo processo eleitoral, tenha carga decisória legítima. A justificativa da legitimação pelo voto não é lógica, pois se fosse não seria necessário restringir as reeleições para os cargos do Poder Executivo.

A Constituição Federal de 1988 deve ser interpretada no sentido de que em nenhum cargo público, inclusive naqueles ocupados mediante aprovação em processo eleitoral parlamentar, é permitida a manutenção de forma indefinida ou a perpetuação no poder. Deve haver, portanto, a limitação (restrição) de reeleições para parlamentares (*congressional term limit*) mediante interpretação constitucional que amplie, para além dos cargos do Poder Executivo, a excepcional reeleição, restringindo também as reeleições para os cargos parlamentares, a fim de dar efetividade ao postulado republicano.

Referências

- ABRUCIO, F. (1998). *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec.
- AMMP. (2011). *Proposta limita reeleição para deputados e senadores*. Disponível em: [<https://bit.ly/2IXVXsY>]. Acesso em: 26 set. 2019.

- ARISTÓTELES. *A política*. Tradução: Nestor Silveira. São Paulo: Folha de S.Paulo, 2010.
- BARRETO, A. (2008). Reeleição parlamentar: reflexões metodológicas e análise do caso da Câmara de Vereadores de Pelotas (1976-2004). *Opinião Pública*, vol. 14, n. 1, p. 123-48. Disponível em: [https://bit.ly/2mTucSz]. Acesso em: 26 set. 2019.
- BARROS, A. T. D. L. de; GOMES NETO, J. M. W. (2015). Liberalismo, republicanismo e democracia no marco do novo constitucionalismo latino-americano. *Direito e Política*, vol. 10, n. 4, p. 2146-67. Disponível em: [https://bit.ly/2n32yT6]. Acesso em: 26 set. 2019.
- BERENSON, T. (2018). *Donald Trump proposes term limits for Congress*. Disponível em: [https://bit.ly/2lP0PAS]. Acesso em: 26 set. 2019.
- BERNARDES NETO, N. (2007). Aspectos político-jurídicos do instituto da reeleição para chefe de poder executivo. *Revista Eletrônica Direito e Política*, vol. 2, n. 3, . Disponível em: [https://bit.ly/2nJCT29]. Acesso em: 27 set. 2019.
- BEZERRA, M. Otávio. (2001). Políticos, representação política e recursos públicos. *Horizontes Antropológicos*, vol. 7, n. 15, p. 181-207. Disponível em: [https://bit.ly/2lpLTc1]. Acesso em: 29 nov. 2017.
- BOBBIO, N. (2004). *Dicionário de política*. 12. ed. Brasília, DF: Editora UnB.
- BONAVIDES. P. (2000). *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros.
- BRAMBOR, T.; CENEVIVA, R. (2012). Reeleição e continuísmo nos municípios brasileiros. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 93, p. 9-21. Disponível em: [https://bit.ly/2lqwwQC]. Acesso em: 26 set. 2019.
- BRASIL. (1995). Proposta de Emenda à Constituição nº 1 de 1995. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF, 15 mar. 1995, seção I, p. 3239-40. Disponível em: [https://bit.ly/2nDfv6J]. Acesso em: 26 set. 2019.
- _____. (1997). Lei nº 9.504, de 23 de setembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 out. 1997. Disponível em:[https://bit.ly/32luLV8]. Acesso em: 14 nov. 2019.
- _____. (2003). Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 2530 MC, Relator: Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, julgado em 24/04/2002. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 21 nov. 2003.
- _____. (2006). Proposta de Emenda à Constituição nº 563 de 2006. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 4 out. 2006. Disponível em: [https://bit.ly/2m41NZZ]. Acesso em: 26 set. 2019.
- _____. (2007). Supremo Tribunal Federal. Inquérito 1.376. AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 15-2-2007. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 16 mar. 2007.
- _____. (2013). Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 637.485. Relator: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2012, Acórdão

- Eletrônico Repercussão Geral – Mérito. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 21 maio 2013. Disponível em: [<https://bit.ly/2n5ok8L>]. Acesso em: 26 set. 2019.
- _____. (2016). Supremo Tribunal Federal. ADI 4.650, Relator(a): Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2015. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 24 fev. 2016. Disponível em: [<https://bit.ly/2mYvbks>]. Acesso em: 26 set. 2019.
- _____. (2017). Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 out. 2017. Disponível em: [<https://bit.ly/2nxh8Ta>]. Acesso em: 26 set. 2019.
- CARVALHO NETO, T. V. de. (2012). O princípio da alternância no regime democrático. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 49, n. 196, p. 165-82.
- CERVI, E. U. *et al.* (2015). Dinheiro, profissão e partido: a vitória na eleição para deputado federal no Brasil em 2010. *Sociedade e Estado*, vol. 30, n. 1, p. 189-205. Disponível em: [<https://bit.ly/2nCX3Ln>]. Acesso em: 26 set. 2019.
- CESAR, J. (2015). *Ideia legislativa*: fim da reeleição para o legislativo, ou seja, para deputados federais, senadores, deputados estaduais e vereadores. Disponível em: [<https://bit.ly/2lqOe6y>]. Acesso em: 26 set. 2019.
- CHEREN, D. L. E. *et al.* (2008). Parlamento, democracia representativa e democracia participativa. *Revista Eletrônica de Direito e Política*, vol. 3, n. 2, p. 180-205.
- COSTA, I. de A. (2007). *Conexão eleitoral*: a reeleição na Câmara dos Deputados e o perfil político dos parlamentares com oito ou mais mandatos consecutivos. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo). Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: [<https://bit.ly/2nChxE0>]. Acesso em: 18 jan. 2018.
- CRUZ, P. M.; CADEMARTORI, L. H. U. (2009). O princípio republicano: aportes para um entendimento sobre o interesse da maioria. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, vol. 1, n. 1, p. 87-96.
- CRUZ, P. M.; SCHMITZ, S. A. (2009). Sobre o princípio republicano. *Novos Estudos Jurídicos*, vol. 13, n. 1, p. 43-54. Disponível em: [<https://bit.ly/2nuOqIQ>]. Acesso em: 12 nov. 2017.
- DAHL, R. *Sobre a democracia*. Brasília, DF: Editora UnB, 2001.
- GOMES, L. F. (2014). *Jurista propõe movimento para acabar com a reeleição de políticos*. Disponível em: [<https://bit.ly/2MKwpcr>]. Acesso em: 16 out. 2019.
- LAFER, C. O significado de república. (1989). *Estudos Históricos*, vol. 2, n. 4, p. 214-24. Disponível em: [<https://bit.ly/2lqA19H>]. Acesso em: 12 nov. 2017.
- LEWANDOWSKI, E. R. (2005). Reflexões em torno do princípio republicano. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, vol. 100, p. 189-200. Disponível em: [<https://bit.ly/2m4zzOE>]. Acesso em: 12 nov. 2017.

- LIVIANU, R. (2017). *Limitar a dois número de mandatos de parlamentares seria avanço democrático*. Disponível em: [<https://bit.ly/2m0x9R7>]. Acesso em: 26 set. 2019.
- MACRON propõe reforma política para cortar um terço do Parlamento (2017). Disponível em: [<https://glo.bo/2nwwTWt>]. Acesso em: 26 set. 2019.
- MADEIRA, V. de C. (2013). *República, democracia e reeleições: o princípio da renovação*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris.
- MADISON, J. et al. (1993). *Os artigos federalistas*. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- MEZZAROBA, O.; GAVAZZONI, A. (2010). Modelo liberal de representação política liberal no contexto da teoria do estado de partidos. *Espaço Jurídico*, vol. 11, n. 2, p. 480-93. Disponível em: [<https://bit.ly/2mkqQYX>]. Acesso em: 19 set. 2017.
- MIRANDA, J. (1996). *Ciência política: formas de governo*. Lisboa: Artes Gráficas.
- MONTEIRO, V. (2013). A poliarquia de Robert A. Dahl na estrutura constitucional brasileira. *Revista da AJURIS*, vol. 40, n. 129, p. 279-96. Disponível em:
- NOVAES, L.; MATTOS, E. (2010). O efeito da intenção de reeleição sobre gastos em saúde: uma análise com base no modelo de reputação política. *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 30, n. 1, p. 140-58. Disponível em: [<https://bit.ly/2nN-Timq>]. Acesso em: 27 set. 2019.
- OLIVEIRA M. R. de. (2013) A igualdade de oportunidades nas competições eleitorais. *Paraná Eleitoral*, vol. 2, n. 2, p. 175-90.
- OLIVEIRA, F. C. dos S. (2013). Uma nova democracia representativa? Internet, representação política e um mundo em transformação. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 264, p. 187-221. Disponível em: [<https://bit.ly/2nPOywd>]. Acesso em: 19 nov. 2017.
- PARANHOS, R. et al. (2014). Onde os fracos não tem vez: reeleição parlamentar no Brasil (1994-2010). In: Encontro da ABCP, IX, 2014, Brasília, DF. *Anais...* Brasília, DF: ABSP. p. 1-28. Disponível em: [<https://bit.ly/2nuY204>]. Acesso em: 26 set. 2019.
- RAWLS, J. (2004). *O direito dos povos*. Tradução Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes.
- ROCHA, Á. F. O. da; SILVEIRA, G. E. (2009). Estado e democracia: esboço de uma interpretação do habitus político brasileiro. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, vol. 1, n. 1, p. 9-15. Disponível em: [<https://bit.ly/2nuOqlQ>]. Acesso em: 12 nov. 2017.
- ROCHA, M. E. G. T. (1999). Limitação dos mandatos legislativos: uma nova versão do contrato social. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 36, n. 142, p. 191-205.

- RODRIGUES, T. K. de A. et al.** (2016). A relação accountability-corrupção: Uma reflexão conceitual dos achados teóricos. *Direito e Política*, vol. 11, n. 1, p. 1-21. Disponível em: [<https://bit.ly/2neqfYI>]. Acesso em: 27 set. 2019.
- SALGADO, E. D.** (2012). A representação política e sua mitologia. *Paraná Eleitoral*, vol. 1. n. 1, p. 25-40.
- SCHMITT, R. A.** (1999). Migração partidária e reeleição na Câmara dos Deputados. *Novos Estudos Cebrap*, vol. 2, n. 54, p. 127-46.
- SPAREMBERGER, A.; SPAREMBERGER, C.** (2018). O processo de decisão de voto: uma revisão bibliográfica dos modelos teóricos da decisão de voto dos eleitores. *Paraná Eleitoral*, vol. 7, n. 1, p. 33-50.
- TELLES JUNIOR, G. da S.** (2002). Em nome do povo.... *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, vol. 97, p. 221-37. Disponível em: [<https://bit.ly/2nMV4UJ>]. Acesso em: 12 nov. 2017.
- TORRENS, A. C.** (2013). Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 50, n. 197, p. 189-204.

A procedência da investigação judicial eleitoral sob o prisma do beneficiário do abuso

Angela Cignachi Baeta Neves

Resumo

O artigo defende ser necessário distinguir aquele que comete abuso de poder econômico ou utiliza indevidamente veículos ou meios de comunicação social durante as eleições daquele candidato que não praticou qualquer ilícito nem anuiu às condutas ilícitas perpetradas por terceiro, mas que inevitavelmente acaba sendo o beneficiário do ilícito. Analisa as consequências da procedência da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (Aije) considerando cada investigado, assim como o resultado do pleito, e a incidência da alínea *d* do inciso I do art. 1º da Lei Complementar 64/1990 para cada investigado cuja Aije tenha sido julgada procedente. Conclui pela necessidade de se afastar, pelo princípio da reserva legal proporcional, a aplicação de sanções injustas a quem não contribuiu nem anuiu à prática do ato ilícito, ainda que, como consequência, tenham sido atingidas a normalidade e a legitimidade do pleito.

Palavras-chave: direito eleitoral; abuso de poder; investigação judicial eleitoral; inelegibilidade; beneficiário.

Abstract

This article argues that it is necessary to distinguish the person who commits the abuse of economic power or improperly uses vehicles or media during the elections from that candidate who has not committed any wrongdoing nor agreed to the wrongdoing perpetrated by a third party, but who inevitably ends up being beneficiary of the wrongdoing. It analyzes the consequences of the Electoral Judicial Investigation Action (Aije)'s provenance, considering each investigated, as well as the result of the election, and the incidence of the paragraph *d* of item I of art. 1 of Complementary Law 64/1990

Sobre os autores

Possui graduação em Direito no Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) e pós-graduação em Direito Eleitoral na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gérias (PUC-MG). Mestranda em Função Social do Direito na Faculdade Autônoma de Direito do Centro Universitário Alves Faria (Fadisp/Unialfa). Vice-Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral (Ibrade). Membro da Comissão de Direito Eleitoral do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB). E-mail: angelacignachi@gmail.com

for each investigated whose Aije has been upheld. It concludes that it is necessary to depart – from the principle of proportional legal reserve – the application of unfair sanctions on those who did not contribute or agree to the practice of the unlawful act, even if, as a consequence, the normality and legitimacy of the claim were reached.

Keywords: electoral law; power abuse; electoral judicial investigation; ineligibility; beneficiary candidate.

Artigo recebido em 29 de julho de 2019 e aprovado pelo Conselho Editorial em 8 de agosto de 2019.

Considerações iniciais

A Constituição de 1988, visando preservar o regime democrático e seu funcionamento pleno, a defesa do princípio da isonomia e o regime republicano (Agra, 2011), estabeleceu algumas hipóteses de inelegibilidade nos §§5º a 8º do artigo 14¹. Também buscou, no §9º do mesmo artigo, resguardar a imparcialidade da administração pública, direta ou indireta, bem como a neutralidade do poder econômico nos pleitos eleitorais, delegando ao legislador infraconstitucional a criação de limites e regras específicas a fim de proteger, dentre outros valores, “a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta” (Brasil, 1988).

1. Art. 14. [...]

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

§ 6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

§ 7º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

§ 8º O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:

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 (Brasil, 1988).

Buscou-se a concretização legal do princípio constitucional da igualdade de oportunidades nos pleitos eleitorais, corolário do princípio da igualdade já fixado de forma transparente no caput do art. 5º da Carta de 1988².

A professora Eneida Desiree Salgado discorre em sua obra *Princípios constitucionais eleitorais* que:

Essa escolha reflete-se no princípio republicano e na ideia de igualdade construída na Constituição, que impõe uma regulação das campanhas eleitorais, alcançando o controle da propaganda eleitoral, a neutralidade dos poderes públicos, a vedação ao abuso de poder econômico e a imparcialidade dos meios de comunicação. (Salgado, 2010, p. 177)

Assim, em atenção a tal comando constitucional, foi editada a Lei Complementar 64/1990 (LC 64/1990), chamada de Lei de Inelegibilidades, constando expressamente no seu artigo 19 que “as transgressões pertinentes a origem de valores pecuniários, abuso do poder econômico ou político, em detrimento da liberdade do voto, serão apuradas em investigações jurisdicionais realizadas pelo Corregedor-Geral e Corregedores Regionais Eleitorais”³.

O doutor Bruno César Lorencini leciona sobre o tema:

-
2. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...] (Brasil, 1988).
 3. Tal investigação nem sempre foi de natureza jurisdicional. Antes da edição da LC 64/1990, estava fundada no artigo 237 do Código Eleitoral, assim disposto:
Art. 237. A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos.
§ 1º O eleitor é parte legítima para denunciar os culpados e promover-lhes a responsabilidade, e a nenhum servidor público. Inclusive de autarquia, de entidade paraestatal e de sociedade de economia mista, será lícito negar ou retardar ato de ofício tendente a esse fim.
§ 2º Qualquer eleitor ou partido político poderá se dirigir ao Corregedor Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, e pedir abertura de investigação para apurar uso indevido do poder econômico, desvio ou abuso do poder de autoridade, em benefício de candidato ou de partido político.
§ 3º O Corregedor, verificada a seriedade da denúncia procederá ou mandará proceder a investigações, regendo-se estas, no que lhes for aplicável, pela Lei nº 1.579 de 18 de março de 1952 (Brasil, 1990).

A Constituição Federal, portanto, expressamente autoriza a edição de lei complementar para aperfeiçoar a proteção do processo eleitoral em relação à influência abusiva do poder econômico, impingindo ao infrator a sanção de inelegibilidade. Assim sendo, ainda que de forma indireta, o Constituinte reconheceu o tema do abuso do poder econômico como nevrálgico no âmbito eleitoral, conferindo abertura ao legislador para regular os mecanismos de combate a tal vício. (Lorencini, 2015, p. 157)

O artigo 21 da LC 64/1990 definiu o procedimento, aqui chamado de Ação Investigação Judicial Eleitoral (Aije), mediante o qual são apuradas tais transgressões e, já no artigo 22⁴, estão

Somente a partir da nova Ordem Constitucional e, principalmente, com edição da Lei de Inelegibilidades, tal procedimento, denominado *investigação*, passou a ter caráter jurisdicional, ganhando *status* de verdadeira *ação*.

4. 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:

I – o Corregedor, que terá as mesmas atribuições do Relator em processos judiciais, ao despachar a inicial, adotará as seguintes providências:

a) ordenará que se notifique o representado do conteúdo da petição, entregando-se-lhe a segunda via apresentada pelo representante com as cópias dos documentos, a fim de que, no prazo de 5 (cinco) dias, ofereça ampla defesa, juntada de documentos e rol de testemunhas, se cabível;

b) determinará que se suspenda o ato que deu motivo à representação, quando for relevante o fundamento e do ato impugnado puder resultar a ineficiência da medida, caso seja julgada procedente;

c) indeferirá desde logo a inicial, quando não for caso de representação ou lhe faltar algum requisito desta lei complementar;

II – no caso do Corregedor indeferir a reclamação ou representação, ou retardar-lhe a solução, poderá o interessado renová-la perante o Tribunal, que resolverá dentro de 24 (vinte e quatro) horas;

III – o interessado, quando for atendido ou ocorrer demora, poderá levar o fato ao conhecimento do Tribunal Superior Eleitoral, a fim de que sejam tomadas as providências necessárias;

IV – feita a notificação, a Secretaria do Tribunal juntará aos autos cópia autêntica do ofício endereçado ao representado, bem como a prova da entrega ou da sua recusa em aceitá-la ou dar recibo;

V – findo o prazo da notificação, com ou sem defesa, abrir-se-á prazo de 5 (cinco) dias para inquirição, em uma só assentada, de testemunhas arroladas

previstos os legitimados a propor a ação, as hipóteses de cabimento, o rito processual e – o mais importante para este estudo – as possíveis consequências da procedência dessa investigação.

José Jairo Gomes leciona sobre o tema:

No plano dos efeitos, a natureza, a forma, a finalidade e a extensão do “abuso” cometido podem render ensejo a diferentes respostas

pelo representante e pelo representado, até o máximo de 6 (seis) para cada um, as quais comparecerão independentemente de intimação;

VI – nos 3 (três) dias subsequentes, o Corregedor procederá a todas as diligências que determinar, *ex officio* ou a requerimento das partes;

VII – no prazo da alínea anterior, o Corregedor poderá ouvir terceiros, referidos pelas partes, ou testemunhas, como conhecedores dos fatos e circunstâncias que possam influir na decisão do feito;

VIII – quando qualquer documento necessário à formação da prova se achar em poder de terceiro, inclusive estabelecimento de crédito, oficial ou privado, o Corregedor poderá, ainda, no mesmo prazo, ordenar o respectivo depósito ou requisitar cópias;

IX – se o terceiro, sem justa causa, não exhibir o documento, ou não comparecer a juízo, o Juiz poderá expedir contra ele mandado de prisão e instaurar processo s por crime de desobediência;

X – encerrado o prazo da dilação probatória, as partes, inclusive o Ministério Público, poderão apresentar alegações no prazo comum de 2 (dois) dias;

XI – terminado o prazo para alegações, os autos serão conclusos ao Corregedor, no dia imediato, para apresentação de relatório conclusivo sobre o que houver sido apurado;

XII – o relatório do Corregedor, que será assentado em 3 (três) dias, e os autos da representação serão encaminhados ao Tribunal competente, no dia imediato, com pedido de inclusão incontinenti do feito em pauta, para julgamento na primeira sessão subsequente;

XIII – no Tribunal, o Procurador-Geral ou Regional Eleitoral terá vista dos autos por 48 (quarenta e oito) horas, para se pronunciar sobre as imputações e conclusões do Relatório;

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 e 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;

XV – (Revogado pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam (Brasil, 1990).

sancionatórias do ordenamento positivo. No presente contexto, acarreta a inelegibilidade do agente ou beneficiário, bem como a cassação do seu registro ou diploma. É que a ofensa malfero o processo eleitoral, no todo ou em parte, dela resultando o comprometimento de sua normalidade ou legitimidade. Aqui o bem jurídico protegido é a higidez das eleições. (Gomes, 2013, p. 505)

Tais apontamentos decorrem da leitura da atual redação do inciso XIV do referido dispositivo legal, que assim dispõe:

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)

Além disso, a alínea *d* do inciso I do artigo 1º da mesma LC 64/1990 prevê serem inelegíveis para qualquer cargo:

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. (Brasil, 1990)

Tal consequência, decorrente da utilização abusiva do poder econômico, político ou de autoridade, bem como do uso indevido dos meios de comunicação, durante as eleições, por comprometerem a normalidade e a legitimidade do pleito, visa extirpar do processo eleitoral aqueles que comentem tais abusos em detrimento da liberdade de voto, e, na medida do possível, restabelecer a higidez das eleições.

Ocorre, no entanto, que é necessário distinguir aquele que comete o ato abusivo ou utiliza indevidamente veículos ou meios de comunicação social, e que acaba beneficiando determinado candidato ou partido político, daquele candidato que não praticou qualquer ilícito nem anuiu às condutas ilícitas perpetradas por terceiro, mas que inevitavelmente acaba sendo o beneficiário do ilícito.

Será que ambos devem sofrer as mesmas consequências? O inciso XIV do artigo 22 da LC 64/1990 faz distinção entre ambos?

Para responder a tais indagações não nos debruçaremos sobre os aspectos formais e materiais da Aije, apenas nos fixaremos no tema objeto do estudo, qual seja, ao inciso XIV propriamente dito, mais precisamente a análise das consequências da procedência da Aije considerando cada investigado (candidato e não candidato), assim como o resultado do pleito (candidato eleito e não eleito).

Também será analisada a incidência da alínea *d* do inciso I do art. 1º da LC 64/1990 para cada investigado (autor/candidato, autor/não candidato e beneficiário/candidato) cuja Aije tenha sido julgada procedente, bem como a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre o tema, e as conclusões a que se pode chegar sobre o assunto.

Consequências da procedência da Aije

A propósito do tema relativo ao julgamento procedente da Aije, José Jairo Gomes leciona que essa ação eleitoral enseja dois tipos distintos de provimentos jurisdicionais, quais sejam, o cautelar, previsto no art. 22, I, *b*, da LC 64/1990, e o constitutivo, este apresentado em duas modalidades: positivo, que é a declaração de inelegibilidade “do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato” (Brasil, 1990), e o negativo, qual seja, a “cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico e pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação” (Brasil, 1990, art. 22, XIV).

Inelegibilidade, nas palavras de Agra (2011, p. 34):

é a impossibilidade de o cidadão ser eleito para cargo público, em razão de não poder ser votado, ceifando-o de exercer seus direitos políticos na forma passiva. Em decorrência, fica vedado até mesmo

o registro de sua candidatura; não obstante, sua cidadania ativa, o direito de votar nas eleições, permanece intacto.

Lembra o professor Gomes que a inelegibilidade “só pode atingir ‘as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou’ (LC 64/91, art. 22, IXV)” (Gomes, 2013, p. 540).

Já em relação ao provimento negativo, qual seja, o de cassação do registro ou do diploma do candidato beneficiado, com a revogação do inciso XV e alteração do inciso XIV do artigo 22 pela LC 135/2010, este passou a ocorrer a qualquer tempo, antes, claro, do término do mandato obtido de forma ilegítima.

A partir da alteração da norma em 2010, não importa mais se a sentença condenatória é proferida antes ou após o pleito. Se proferida antes, ou mesmo após o dia da eleição, mas antes da diplomação, cassa-se o registro de candidatura. Caso a sentença seja prolatada após a diplomação, cassa-se então o diploma do candidato beneficiado⁵.

No que toca ao objeto deste estudo, deve-se desde já distinguir quem praticou o abuso de poder do candidato beneficiário. Estes dois sujeitos podem estar definidos em uma mesma pessoa, caso o ilícito seja cometido pelo próprio candidato, mas nem sempre isso ocorre, havendo consequências distintas entre um e outro, principalmente se o candidato (autor e beneficiário ou apenas beneficiário) seja eleito ou não.

Ou seja, o objeto de uma Aije pode ser distinto para os réus, e não necessariamente todos devem sofrer as mesmas consequências, conforme já reconheceu o TSE ao decidir:

Na investigação judicial eleitoral, o litisconsórcio é simples, sendo a conduta de cada representado examinada de forma autônoma e independente, ainda que o fato que embasa a ação seja único, não se exigindo, necessariamente, que o julgamento deva ser uniforme em

5. Antes da edição da LC 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), a redação dos incisos XIV e XV do artigo 22 previam a possibilidade de cassação do registro apenas quando a Aije fosse julgada antes do pleito. Caso a sentença fosse proferida após as eleições, cópia do processo deveria ser remetida ao Ministério Público Eleitoral para propositura de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) ou Recurso Contra Diplomação.

relação a todos os candidatos, como ocorre no litisconsórcio unitário. (Brasil, 2004)⁶

Com efeito, quem não é candidato nunca será submetido à sanção de cassação de registro ou diploma, apenas a de inelegibilidade. Também é possível ter-se um candidato que pode não ser punido com cassação de registro (em caso de sentença proferida após a diplomação, se o candidato foi eleito), mas ser condenado à inelegibilidade. Ou, ao contrário, pode ter apenas o seu registro cassado, sem que seja declarado inelegível.

É muito comum ter notícia de sentenças proferidas em Aije que condenam o candidato que não praticou qualquer ilícito, mas que foi beneficiado pelo abuso cometido por terceiro, a ambas as sanções previstas no inciso XIV do artigo 22 da LC 64/1990. Tal solução, a nosso ver, não corresponde à fiel leitura do referido inciso, o qual merece uma leitura mais atenta, senão vejamos:

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)

Numa primeira leitura da norma poder-se-ia entender que o candidato que não praticou o ato ilícito, mas dele se beneficiou, teria seu registro ou diploma cassado e também seria declarado

6. Esse entendimento, de 2004, que considerava haver litisconsórcio facultativo simples entre o autor do abuso de poder e o candidato beneficiário da conduta abusiva foi modificado pela nova orientação jurisprudencial fixada em 2016, a partir da qual se considera obrigatório o litisconsórcio passivo entre “os agentes públicos envolvidos nos fatos ou nas omissões a serem apurados” e os candidatos beneficiados em ações de investigação judicial eleitoral que apontem a prática de abuso de poder.

inelegível, em razão da norma estabelecer a inelegibilidade “do representado”.

Entretanto, parece-nos que o inciso em questão separou a consequência destinada ao candidato (cassação do registro/diploma) daquela imputada ao representado autor do ilícito (inelegibilidade). Se quisesse o legislador complementar que fosse atribuída a sanção de inelegibilidade ao candidato que apenas tenha se beneficiado do ilícito, sem ter praticado qualquer ato abusivo, entendemos que a norma deveria estar redigida de outra forma, deixando clara a sanção de inelegibilidade de oito anos ao candidato beneficiário também – o que não ocorreu.

Assim, algumas dúvidas eventualmente surgem e todas as consequências possíveis em caso de procedência da Aije serão tratadas a seguir.

Apenas a título de esclarecimento, não se analisará neste trabalho os pressupostos de caracterização dos ilícitos passíveis de investigação em Aije, nem mesmo o requisito legal relativo à gravidade das circunstâncias que os caracterizam (inciso XVI do artigo 22). Parte-se, aqui, do pressuposto da efetiva ocorrência do abuso de poder ou do uso indevido dos meios de comunicação social com gravidade suficiente a ensejar a procedência da ação, para, então, analisar-se as consequências legais da procedência da Aije aos representados.

Consequências para o autor do abuso

O autor do ilícito, como visto, pode ter sido o próprio candidato ou qualquer terceiro em seu favor.

Autor/candidato

Caso o abuso do poder econômico ou político ou o uso indevido dos meios de comunicação social seja cometido por quem é candidato a algum cargo eletivo em seu próprio benefício, a este serão impostas ambas as sanções previstas no inciso XIV do artigo 22 da LC 64/1990.

Nesta hipótese, a norma impõe a declaração de inelegibilidade por oito anos – inelegibilidade sanção⁷ –, em razão da prática do

7. A respeito da natureza jurídica das inelegibilidades, filiamo-nos na corrente que considera a inelegibilidade prevista no inciso XIV como uma sanção, vez que cominada

ilícito pelo candidato, e a cassação do seu registro ou diploma, em razão do benefício auferido com a ação abusiva, que, diante da gravidade dos fatos, levou à procedência da investigação.

Caso a sentença seja proferida antes da diplomação, cassa-se o registro do candidato. Se proferida após a diplomação, cassa-se o diploma, caso o investigado tenha sido eleito. Não tendo sido eleito, não há cassação do seu registro, em razão do término do período eleitoral, restando apenas a sanção de inelegibilidade imposta.

Eventualmente, pode ocorrer a hipótese de um candidato praticar o ilícito em benefício de terceira candidatura, e não à sua própria. Nesta hipótese, obviamente muito mais rara de ocorrer, se comprovada, o candidato deve ser declarado inelegível por ser o autor do abuso, não se cogitando da cassação do seu registro, já que não foi ele, mas outro candidato, quem se beneficiou da prática do ilícito.

Autor/não candidato

Em se tratando de terceiro, não candidato, que pratica o abuso de poder em benefício de determinada candidatura, a este é imposta pena de inelegibilidade pelo prazo de oito anos, a contar da eleição em que se verificou o abuso.

Tal inelegibilidade-sanção é determinada individualmente, e tem caráter pessoal, tanto àquele que pratica o ato como a todos os demais que contribuíram de forma ativa e intencional para a

pelo Poder Judiciário em razão da prática de um ilícito. Segundo Walber Agra, a respeito dos tipos de inelegibilidade: “A origem da inelegibilidade inata é somente a adequação fática a uma tipologia normativa; suprimida essa subsunção, o cidadão pode concorrer normalmente a outras eleições. A origem da inelegibilidade cominada é diversa: constitui uma sanção, em que, mesmo desaparecido o fato jurídico que a deu ensejo, a restrição ao exercício pleno das capacidades políticas perdurará. Na primeira, o impedimento é oriundo do posicionamento do sujeito com relação ao bem jurídico protegido, enquanto no segundo origina-se de um castigo pelo descumprimento de preceito legal [...].

Portanto, como consecução lógica do exposto, chega-se à conclusão de que as inelegibilidades inatas são um impedimento, enquanto as inelegibilidades cominadas são uma sanção, de taxionomia não penal, mas, cristalinamente, uma sanção. Como simetria, as duas acarretam a mesma consequência: a exclusão do cidadão da prerrogativa de participar do processo eleitoral como candidatos”. (Agra, 2011, p. 44-45)

ocorrência do ilícito, nos termos do que é definido pelo inciso XIV do art. 22 ora analisado.

Esta é a jurisprudência do TSE a respeito do autor da prática do abuso, seja ele candidato ou não, senão vejamos:

ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO. IMPUGNAÇÃO. INDEFERIMENTO NA ORIGEM. HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADE PREVISTAS NO ART. 1º, I, D E H, DA LC Nº 64/90. CONDENAÇÃO POR ABUSO DE PODER COMETIDO NA CONDIÇÃO DE DETENTOR DE CARGO ELETIVO. DECLARAÇÃO DE INELEGIBILIDADE POR TRÊS ANOS. ELEIÇÃO DE 2008. APLICABILIDADE DOS PRAZOS PREVISTOS NA LC Nº 135/2010. ART. 22, XIV, QUE REPRODUZ NO RITO PROCEDIMENTAL DA AIJE A HIPÓTESE VERSADA NO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA D, DA LC Nº 64/90. INCIDÊNCIA DO ENTENDIMENTO DO STF NAS ADCS NOS 29 E 30. EFEITOS VINCULANTES E ERGA OMNES. EXAURIMENTO DO PRAZO DA INELEGIBILIDADE APÓS A ELEIÇÃO. RESSALVA CONTIDA NO ART. 11, § 10, DA LEI DAS ELEIÇÕES. INAPLICABILIDADE. DESPROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL.

3. As causas de inelegibilidade dispostas nas alíneas d e h não se aplicam somente a quem praticou o abuso de poder na eleição para a qual concorreu (visando a beneficiar a própria candidatura), mas também a quem cometeu o ilícito na eleição na qual não se lançou candidato, no afã de favorecer a candidatura de terceiro. (Brasil, 2016b, grifo nosso)

Consequências para o beneficiário do abuso

Nesta hipótese, deve-se ter em mente que o beneficiário sempre será um candidato. Basta lembrar que o ilícito, para ser considerado de natureza eleitoral, ocorre sempre em prol de determinada candidatura ou de determinado partido político que está, obviamente, participando do processo eleitoral com candidato da sua legenda, conforme estabelece o próprio caput do artigo 22, ao estabelecer a possibilidade de abertura de Aije contra quem comete abuso de poder ou uso indevido dos meios de comunicação social “em benefício de candidato ou de partido político”.

Eventual prática de abuso cometida sem o fim específico de beneficiar candidato (ou partido político com candidato concorrendo ao pleito) sequer autoriza a abertura de Aije, já que não se estaria a discutir eventual afetação à normalidade e legitimidade de eleição.

Candidato beneficiário eleito

Considerada a premissa acima, caso o candidato seja apenas o beneficiário (e não o autor) do abuso de poder e a sentença condenatória seja proferida antes da diplomação, ele terá seu registro cassado e poderá estar impedido de ser diplomado, caso a Justiça Eleitoral confirme a sentença, em grau de recurso, antes da diplomação.

Tal consequência decorre da literalidade do inciso XIV do artigo 22, que determina a “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”.

Se o candidato recorrer da sentença e o Tribunal Regional Eleitoral (TRE) não julgar seu recurso até a data da diplomação, ele poderá ser diplomado e tomará posse no cargo pelo qual foi eleito, podendo exercer seu mandato, pelo menos, até o julgamento do seu recurso pelo TRE, quando, em caso de confirmação da sentença de procedência da Aije, deverá ser afastado do cargo.

Isso dá-se em razão do novo parágrafo inserido no artigo 257 do Código Eleitoral pela Lei 13.165/2015, a chamada Reforma Eleitoral de 2015, que assim dispõe:

Art. 257 [...].

§ 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, 2015b)

Vale lembrar que, em decorrência da cassação do registro, os votos recebidos por este candidato são anulados, por força do artigo 222 do Código Eleitoral: “Art. 222. É também anulável a votação, quando viciada de falsidade, fraude, coação, uso de meios

de que trata o art. 237, ou emprego de processo de propaganda ou captação de sufrágios vedado por lei”⁸ (Brasil, 1965).

Portanto, em razão do teor do §2º do artigo 257 acima transcrito, caso a sentença condenatória seja proferida somente após a diplomação, o eleito também poderá exercer o mandato da mesma forma, ou seja, ao menos até a apreciação do seu recurso pelo TRE.

O TSE já se pronunciou a respeito:

AGRAVOS REGIMENTAIS. AGRAVOS. RECURSOS ESPECIAIS. ELEIÇÕES 2016. PREFEITO. VICE. VEREADORES NÃO ELEITOS. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). ART. 22 DA LC 64/90. ABUSO DE PODER ECONÔMICO. COMPRA DE APOIO POLÍTICO. CONFIGURAÇÃO. DESPROVIMENTO.

9. Evidenciada conduta que comprometa a disputa eleitoral e a isonomia entre os candidatos, impõe-se cassar os registros ou diplomas de todos os beneficiários, cabendo ao órgão julgador definir a atuação de cada um deles no ilícito apenas para fim de inelegibilidade, que possui natureza personalíssima. Precedentes. 10. Agravos regimentais desprovidos. (Brasil, 2019a, grifo nosso)

Com efeito, não cabe a aplicação da sanção de inelegibilidade ao candidato beneficiário – e não autor do ilícito – eleito, uma vez que ele não contribuiu para a prática do ato.

O inciso XIV determina que seja declarada “a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato”. Parece claro, com leitura da norma, que o termo “representado” aqui empregado se refere àquele que pratica o ato, ou seja, o autor, já que se inclui na sanção também todos aqueles outros que contribuíram para a prática do ilícito, ou seja, quem colaborou para a consumação do abuso.

Não há, pois, razão para declarar a inelegibilidade daquele que não praticou nem contribuiu para a prática do ato abusivo, ainda que ele, repita-se, tenha se beneficiado do ilícito.

8. O artigo 237 do mesmo Diploma versa sobre a possibilidade de investigação da interferência do poder econômico e do desvio ou abuso do poder de autoridade/político em desfavor da liberdade do voto. Portanto, anula-se os votos obtidos por meio da prática de ilícitos investigados em sede de Aije.

Na linha da jurisprudência do TSE:

DIREITO ELEITORAL. RECURSOS ESPECIAIS ELEITORAIS. ELEIÇÕES 2016. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL POR ABUSO DO PODER POLÍTICO. REPRESENTAÇÃO POR CONDUTA VEDADA. NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO DE EMÍDIO BICALHO E PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO DE FARIAS MENEZES DE OLIVEIRA.

12. A inelegibilidade constitui sanção de natureza personalíssima, de modo que não se aplica ao mero beneficiário dos atos abusivos, mas apenas a quem tenha contribuído, direta ou indiretamente, para a prática de referidos atos. No caso, os candidatos recorrentes foram condenados apenas na qualidade de beneficiários da conduta configuradora de abuso de poder. Não ficou comprovada sua contribuição, direta ou indireta, para a prática dos atos abusivos, de modo que não há como aplicar-lhes a sanção de inelegibilidade. (Brasil, 2019b, grifo nosso)

Com efeito, seria absolutamente desproporcional uma condenação em inelegibilidade por oito anos a quem não praticou qualquer ato abusivo. Essa inelegibilidade, de ordem pessoal, não pode atingir quem não contribuiu para a prática do ato, já que oito anos podem representar a exclusão de determinado político das disputas eleitorais.

Já há, para este beneficiário, uma sanção extremamente grave, que é o afastamento do mesmo da disputa (cassação do registro) ou do mandato (cassação do diploma), com a anulação dos seus votos, em consequência da quebra da normalidade e da legitimidade do pleito. Mas excluir a possibilidade de o político concorrer a cargo eletivo por oito anos por ato praticado à sua revelia nos parece ser sanção demasiadamente exagerada e contra os princípios da individualização da pena e da proporcionalidade ou razoabilidade.

Tal situação é muito comum em se tratando de candidaturas majoritárias, nas quais o chamado “cabeça de chapa” (por exemplo, prefeito, governador, senador) pratica o abuso em benefício de sua candidatura e, por consequência lógica, o seu vice ou suplente acaba sendo beneficiado da ocorrência do ilícito. Comprovado o abuso, cassa-se a chapa, vez que indivisível, mas aquele que foi apenas beneficiário, vice ou suplente, não é punido com inelegibilidade, senão vejamos:

ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. CANDIDATO A PREFEITO. IMPUGNAÇÃO. ART. 1º, I, D E J, DA LC Nº 64/90. RESPONSABILIZAÇÃO DO ENTÃO CABEÇA DE CHAPA NAS ELEIÇÕES DE 2012. CASSAÇÃO DE MANDATO POR ARRASTAMENTO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO E ANUÊNCIA. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Não incide a inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alíneas d e j da LC 64/90 se o candidato teve o seu mandato cassado apenas por força da unicidade e da indivisibilidade da chapa, especialmente quando o acórdão condenatório assenta a falta de provas de sua participação ou anuência com a prática dos ilícitos impugnados. 2. Recurso Especial desprovido. (Brasil, 2017a, grifo nosso)

Por fim, vale a pena lembrar que tal entendimento está em consonância com a redação do artigo 18 da LC 64/1990 assim disposta: “Art. 18. A declaração de inelegibilidade do candidato à Presidência da República, Governador de Estado e do Distrito Federal e Prefeito Municipal não atingirá o candidato a Vice-Presidente, Vice-Governador ou Vice-Prefeito, assim como a destes não atingirá aqueles” (Brasil, 1990).

Candidato beneficiário não eleito

De outra parte, se o candidato beneficiário do ilícito eleitoral não for eleito, poderá a ele ser imputada somente a cassação do seu registro de candidatura, na linha do que estabelece o inciso XIV do artigo 22 já mencionado, quando a sentença for proferida até a data da diplomação.

Sobre a inelegibilidade, assim como não é possível aplicar a sanção ao candidato beneficiário eleito, pelas mesmas razões não se poderia impor essa gravíssima sanção a quem sequer tenha sido eleito. Além disso, na hipótese de o beneficiário não ter logrado êxito no pleito, pode-se dizer que o abuso cometido mostrar-se-ia de menor gravidade, haja vista que sequer contribuiu para a eleição do candidato? Entendemos que não, já que o que importa, para a Justiça Eleitoral, é a gravidade do fato, ainda que o resultado da eleição não tenha sido o esperado. A propósito:

ELEIÇÕES 2014. RECURSO ORDINÁRIO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. GASTOS. GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR. CONDUTA VEDADA. ABUSO DO PODER POLÍTICO. USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL.

2. O fato de os representados não terem sido eleitos não impede que a Justiça Eleitoral examine e julgue ação de investigação judicial eleitoral na forma do art. 22 da LC 64/90. A aferição do abuso do poder econômico, político ou do uso indevido dos meios de comunicação social independe do resultado do pleito, devendo ser aferida de acordo com a gravidade da situação revelada pela prova dos autos. (Brasil, 2017b)

Nesta hipótese, importante chamar atenção ao fato de que, uma vez findo o período eleitoral e diplomados os eleitos, não ocorre a perda de objeto da Aije. O processo deve prosseguir até sentença definitiva de mérito, mesmo que a única sanção possível ao candidato beneficiário (cassação do registro) não seja mais possível de se aplicar, já que, como visto, persiste a possibilidade de sanção de inelegibilidade ao *autor* do ilícito.

Artigo 1º, I, d, da LC 64/1990 e o beneficiário do abuso

Além das consequências previstas no artigo 22 da LC 64/1990, analisadas anteriormente, a Lei de Inelegibilidades prevê paralelamente uma hipótese de restrição da capacidade eleitoral passiva que pode ser reconhecida em consequência, por exemplo, da procedência de determinada Aije, quando o cidadão busca candidatar-se a cargo eletivo.

Tal hipótese, prevista no artigo 1º, inciso I, alínea *d*, da referida Lei, assim como todas as demais alíneas, conforme entendimento do TSE e do Supremo Tribunal Federal (STF) (Brasil, 2012a, 2012b), não é considerada *sanção*, mas mero *efeito secundário ou reflexo de eventual condenação* em ação eleitoral, verificável apenas se e quando o cidadão condenado se apresentar candidato.

Apesar de não estarmos alinhados com tal entendimento consagrado pelo TSE e o STF, iremos considerar, para fins desse trabalho,

o que decidido pelas referidas Cortes. Nesse contexto, dispõe o artigo 1º, I, alínea *d*, da LC 64/1990:

Art. 1º. São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

[...]

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. (Brasil, 1990)

Essa alínea considera inelegível quem tenha contra a sua pessoa representação por abuso de poder econômico ou político julgada procedente pela Justiça Eleitoral.

Sobre a norma, algumas considerações merecem ser feitas.

Em primeiro lugar, o termo “representação” nos parece significar qualquer ação eleitoral que possa apurar a ocorrência de abuso de poder. Na linha da jurisprudência do TSE, corresponde à própria Aije ou Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (Aime)⁹.

Só estão contemplados na norma aqueles que concorreram ou tenham sido diplomados. Ou seja, somente aquele candidato que praticou abuso de poder e teve contra si representação (Aije ou Aime) julgada procedente pela Justiça Eleitoral é que está inelegível por força dessa alínea *d*.

Este é o entendimento do Eg. TSE firmado a partir da interpretação restritiva da alínea *d*, no sentido de que “a inelegibilidade do art. 1º, I, *d*, da LC 64/90 somente incide aos que, à época da condenação pela prática de abuso, tenham concorrido ao pleito” (Brasil, 2016a, 1).

Entretanto, conforme já analisado anteriormente, não é em relação a qualquer pessoa que, concorrido a determinado pleito eleitoral e tenha contra sua pessoa uma Aije julgada procedente, tal norma se subsume. É imprescindível que tenha ela praticado o

9. Cf. Recurso Especial Eleitoral 151-05 (Brasil, 2015a) e Agravo Regimental em Brasil (2014a).

ato ilícito, abusivo, e não apenas se beneficiado do ato, praticado por terceiro.

Ora, se para fins de imposição da sanção de inelegibilidade do inciso XIV do artigo 22 o requisito é a prática do ilícito, também para o reconhecimento da inelegibilidade desta alínea *d* a mesma premissa deve ser válida. Ou seja, havendo o mero proveito, sem qualquer reconhecimento, pela Justiça Eleitoral, de responsabilidade pela ocorrência do ilícito, o candidato, ainda que tenha seu registro ou diploma cassado na eleição anterior, permanece elegível e não sofre qualquer consequência nas eleições seguintes, nem em razão da procedência da Aije, nem com fundamento na alínea *d* do inciso I do art. 1º da LC 64/1990.

Nesse sentido o TSE já se posicionou, ao assentar:

ELEIÇÕES 2014. CANDIDATO A DEPUTADO FEDERAL. RECURSOS ORDINÁRIOS. REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO. INCIDÊNCIA NAS INELEGIBILIDADES REFERIDAS NO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEAS *d* E *g*, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990.

6. *Com base na compreensão da reserva legal proporcional, nem toda condenação por abuso de poder econômico em ação de impugnação de mandato eletivo gerará a automática inelegibilidade referida na alínea *d*, mas somente aquelas que imputem ao cidadão a prática do ato ilícito ou a sua anuência a ele, pois, como se sabe, não se admite a responsabilidade objetiva em matéria de inelegibilidades. Circunstância ausente no caso concreto.*

7. *Conquanto o mero benefício seja suficiente para cassar o registro ou o diploma do candidato beneficiário do abuso de poder econômico, nos termos do art. 22, inciso XIV, da LC nº 64/90, segundo o qual, “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”, a parte inicial do citado inciso esclarece que a declaração de inelegibilidade se restringe apenas ao “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 subseqüentes à eleição em que se verificou”.*

8. Conclusão jurídica que se reforça com o art. 18 da LC nº 64/90, que consagra o caráter pessoal das causas de inelegibilidade, afastando, conseqüentemente, qualquer interpretação que almeje a responsabilização de forma objetiva, pois ‘a declaração de inelegibilidade do candidato à Presidência da República, Governador de Estado e do Distrito Federal e Prefeito Municipal não atingirá o candidato a Vice-Presidente, Vice-Governador ou Vice-Prefeito, assim como a destes não atingirá aqueles’.

9. Recurso do candidato provido. (Brasil, 2016c, grifo nosso)

Não faria sentido a norma do inciso XIV do artigo 22 livrar o candidato beneficiário do abuso da sanção de inelegibilidade por oito anos se outra norma com o mesmo sentido reconhecesse a inelegibilidade por igual período com fundamento no mesmo fato sobre o qual não se aplicou a sanção.

Por outro lado, aquele que praticou o abuso de poder econômico, por exemplo, sem ter sido candidato, mas em benefício de determinado postulante a cargo eletivo, caso pretenda se candidatar nos oito anos seguintes àquele pleito no qual cometeu o ilícito, não fica inelegível por força desta alínea *d* – que, repita-se, incide apenas àqueles então candidatos que praticaram o abuso de poder –, mas sua inelegibilidade decorre exclusivamente da redação do inciso XIV do art. 22 da LC 64/1990, e com fundamento neste inciso deve ser impugnada a sua candidatura.

Assim, eventual pedido de registro de candidatura daquele que teve contra si Aije julgada procedente por ter praticado abuso de poder em benefício de terceiro não poderá ser impugnado com fundamento nesta alínea *d*, mas em razão da própria sentença condenatória que o declarou inelegível pelo período de oito anos, a contar da eleição em que se verificou o abuso.

Porém, vale lembrar que isso só ocorre se tal condenação já tiver transitado em julgado, ou, ao menos, tiver sido proferida ou confirmada por órgão colegiado, na linha do disposto no caput do artigo 15 da LC 64/1990, *verbis*: “Art. 15. Transitada em julgado ou publicada a decisão proferida por órgão colegiado que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado o registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo do diploma, se já expedido”. (Brasil, 1990)

Neste sentido é o entendimento o TSE sobre o tema:

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ELEIÇÕES 2012. PREFEITO. INELEGIBILIDADE DO VICE-PREFEITO RECONHECIDA SOMENTE APÓS A DIPLOMAÇÃO. PRINCÍPIO DA INDIVISIBILIDADE DA CHAPA MAJORITÁRIA. INAPLICABILIDADE. PROVIMENTO. CONCESSÃO PARCIAL DA ORDEM.

1. O art. 15 da LC 64/90 (com redação dada pela LC 135/2010) estabelece que, para a cassação do registro ou do diploma em registro de candidatura, basta a publicação do decisum proferido pelo órgão colegiado que declarou a inelegibilidade, não sendo necessário o trânsito em julgado.

2. Indeferido o registro e comunicada essa decisão ao juízo competente, tem-se como consequência natural o seu imediato cancelamento ou a anulação do diploma, caso já expedido (art. 15, *caput* e parágrafo único, da LC 64/90). (Brasil, 2014b, p. 241)

RCED. ELEIÇÕES 2014. INELEGIBILIDADE SUPERVENIENTE. ART. 1º, I, E, DA LC Nº 64/90. NÃO INCIDÊNCIA. DECISÃO COLEGIADA APÓS O PLEITO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

3. A regra contida no art. 15 da LC nº 64/90 tem sua aplicação voltada à ação de impugnação de registro de candidatura e às investigações judiciais eleitorais. (Brasil, 2016d)

Em suma, aquele que praticou o ato abusivo também fica impedido de concorrer a cargo eletivo, não por força da alínea *d*, mas em virtude da decisão condenatória proferida por órgão colegiado em sede de Aije. E o beneficiário do abuso de poder, ainda que tenha sofrido a cassação do seu registro ou diploma naquela eleição em que se verificou o abuso, em hipótese alguma fica inelegível, ou seja não se enquadra nesta alínea *d*.

Conclusão

A priori, o tema relativo às consequências da procedência da Aije para o beneficiário do abuso de poder parece um debate de

menor relevância, ante o argumento de que a legislação complementar (LC 64/1990) deixa claro todas as consequências possíveis ao que foi favorecido eleitoralmente em razão da prática de ilícito durante a campanha estará sujeito, sem qualquer necessidade de maiores discussões pelo intérprete. No entanto, o debate do assunto revela finalidade pragmática, diante das inúmeras variáveis possíveis, seja de fatos ou de consequências, principalmente quando se afasta, pelo princípio da reserva legal proporcional, a aplicação de sanções absolutamente injustas a quem não contribuiu nem anuiu à prática do ato ilícito, ainda que, como consequência, tenham sido atingidas a normalidade e a legitimidade do pleito.

A preservação da capacidade eleitoral passiva – direito fundamental de natureza política – de determinados agentes políticos respeita o princípio da individualização da pena (artigo 5º, XLVI, da Constituição Federal), bem como outros princípios fundamentais da Constituição de 1988, quais sejam, o da cidadania e da dignidade da pessoa humana (art. 1º, II e III). Ao mesmo tempo, não afronta o princípio da máxima igualdade na disputa eleitoral (Salgado, 2011), permitindo o restabelecimento da normalidade e legitimidade das eleições.

Referências

- AGRA, W. M. (2011). A taxionomia das inelegibilidades. *Revista Estudos Eleitorais*, vol. 6, n. 2, p. 35.
- 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/1jQxeKR]. Acesso em: 13 ago. 2019.
- _____. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [https://bit.ly/1bJYl-GL]. Acesso em: 13 ago. 2019.
- _____. (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/1v0B4Hx]. Acesso em: 13 ago. 2019.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. (2004). Recurso Ordinário nº 782/SP. Relator: ministro Fernando Neves da Silva. *Jusbrasil*, Brasília, DF. Disponível em: [https://bit.ly/2H5wDc7]. Acesso em: 15 ago. 2019.

- _____. Supremo Tribunal Federal. (2012a). 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: 13 ago. 2019.
- _____. Supremo Tribunal Federal. (2012b). Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 30/DF. Relator: ministro Luiz Fux. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF. Disponível em: [<https://bit.ly/2Xzsd6M>]. Acesso em: 13 ago. 2019.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. (2014a). Agravo Regimental no Recurso Ordinário nº 1528-15/MG. Relator: ministra Luciana Lóssio. *Diário de Justiça*, Brasília, DF.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. (2014b). Recurso em Mandado de Segurança nº 503-67/RJ. Relator: ministro João Otávio de Noronha. *Revista Eletrônica STJ*, Brasília, DF, p. 241-276. Disponível em: [<https://bit.ly/2MipPfw>]. Acesso em: 14 ago. 2019.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. (2015a). Recurso Especial Eleitoral nº 151-05/AM. Relator originário: ministro Dias Toffoli. *Jusbrasil*, Brasília, DF. Disponível em: [<https://bit.ly/2Zcd9wM>]. Acesso em: 14 ago. 2019.
- _____. (2015b). Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<https://bit.ly/1Nyo3wG>]. Acesso em: 13 ago. 2019.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. (2016a). Recurso Ordinário nº 907-18/MG. Relatora para o acórdão: ministra Luciana Lóssio. *Diário de Justiça*, Brasília, DF.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. (2016b). Recurso Especial Eleitoral nº 283-41/CE. Relatora: ministra Luciana Lóssio. *Diário de Justiça*, Brasília, DF.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. (2016c). Recurso Ordinário nº 29659/SC. Relator: ministro Gilmar Mendes. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, p. 63-64. Disponível em: [<https://bit.ly/2TGZlJf>]. Acesso em: 14 ago. 2019.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. (2016d). Recurso Contra a Expedição de Diploma nº 1651-5/RN. Relator: ministra Luciana Lóssio. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. (2017a). Recurso Especial Eleitoral nº 18627/SC. Relator: ministro Luiz Fux. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, p. 55-56.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. (2017b). Recurso Ordinário nº 138069/DF. Relator: ministro Henrique Neves Da Silva. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, p. 36-37.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. (2019a). Recurso Especial Eleitoral nº 19260/CE. Relator: ministro Jorge Mussi. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. (2019b). Recurso Especial Eleitoral nº 42270/MG. Relator: ministro Luís Roberto Barroso. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF.

- GOMES, J. J. (2013). *Direito eleitoral*. São Paulo: Atlas.
- LORENCINI, B. C. (2015). Os limites ao poder econômico no campo do financiamento eleitoral. In: MESSA, A. F. *et al.* (coords.). *Transparência eleitoral*. São Paulo: Saraiva.
- SALGADO, E. D. (2010). *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum.
- SALGADO, E. D. (2011). Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta. *Estudos Eleitorais*, vol. 6, n. 3, p. 118.

O registro de candidatura de Luís Inácio Lula da Silva nas eleições gerais de 2018 em relação à validade das decisões do Comitê Internacional de Direitos Humanos no sistema jurídico brasileiro e à aplicação do artigo 16-a da Lei das Eleições

Cristiano Franke Cheong

Resumo

Este artigo aborda os argumentos jurídicos que levaram o Tribunal Superior Eleitoral a indeferir o registro de candidatura de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República nas eleições de 2018, entre eles a inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “e”, da Lei Complementar 64/90, a validade das decisões proferidas pelo Comitê Internacional de Direitos Humanos, sua competência e os efeitos jurídicos de suas decisões no direito interno.

Palavras-chave: validade; decisões; comitê internacional de direitos humanos; inelegibilidade.

Abstract

This article discusses the legal arguments that led the Brazilian Tribunal Superior Eleitoral to reject Luis Inácio Lula da Silva’s candidacy for the Presidency of the Republic in the 2018 Elections, among them, the ineligibility foreseen in article I, item I, item “e”, of Complementary Law 64/90, the validity of decisions rendered by the International Committee on Human Rights, their competence and the legal effects of their decisions on domestic law.

Keywords: validity; decisions; international committee on human rights; ineligibility.

Artigo recebido em 31 de agosto e aprovado pelo Conselho Editorial em 5 de novembro de 2019.

Sobre os autores

Mestre em Direitos Humanos e Políticas Públicas pela PUC/PR. Servidor do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. E-mail: ccheong@tre-pr.jus.br

Introdução

Por ocasião das eleições gerais de 2018, os jornais do país consultaram vários especialistas em direito constitucional e em direito internacional, acerca da possibilidade de Luís Inácio Lula da Silva poder ser candidato à Presidência da República, ante a possível incidência da inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “e” da Lei Complementar 64/90, com a redação dada pela Lei Complementar 135/10, que ficou conhecida como “Lei da Ficha Limpa”.

Com a notícia de que uma decisão liminar emanada do Comitê Internacional dos Direitos Humanos recomendava ao Brasil que fosse assegurado o direito de participação de Lula nas eleições presidenciais, em razão do disposto no artigo 25, b, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, surgiram novas opiniões mencionando a importância da decisão a título de recomendação em nível internacional e da ausência de força vinculante de tal recomendação para o direito interno brasileiro.

Os problemas a serem enfrentados na elaboração deste artigo são: (1) Poderia a decisão proferida pelo Comitê de Direitos Humanos vincular a decisão do Poder Judiciário brasileiro? (2) Quais são os critérios jurídicos para que uma decisão exarada de um organismo internacional seja cumprida no Brasil? (3) Teria havido de fato alguma violação no indeferimento do pedido de registro de candidatura de Luís Inácio Lula da Silva nas eleições gerais de 2018? (4) E se o sistema normativo permite que um candidato realize campanhas eleitorais quando seu registro de candidatura encontra-se *sub judice*, na forma prevista pelo artigo 16-A da Lei das Eleições, por que o candidato referido foi impedido de realizar atos de campanha, impondo-se, de imediato, a sua substituição?

Para o enfrentamento dos problemas indicados, este artigo se iniciará tratando da inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “e”, da Lei Complementar 64/90, com a redação que lhe foi dada pela Lei da Ficha Limpa, prosseguindo na segunda parte, na qual serão apresentados os critérios jurídicos para a vinculação do Brasil a tratados internacionais, com a exame da validade das decisões proferidas pelo Comitê Internacional dos Direitos Humanos no Brasil, analisando tanto sua competência para prolação de decisões, bem como eventual eficácia de suas decisões no sistema constitucional normativo brasileiro.

Na terceira parte, analisar-se-á a decisão do Tribunal Superior Eleitoral no julgamento do Registro de Candidatura 060903-50.2018.6.00.0000, no qual Luís Inácio Lula da Silva requereu sua candidatura ao cargo de Presidente da República, a partir dos requisitos constitucionais e legais estudados.

Na quarta parte, serão apresentadas as argumentações do Tribunal Superior Eleitoral quanto à nova interpretação dada ao artigo 16-A da Lei das Eleições, que pode afastar um candidato da disputa eleitoral antes do trânsito em julgado dos processos relativos a registro de candidaturas.

Por fim, será apresentada a trajetória do processo de registro de candidatura de Luís Inácio Lula da Silva após a decisão pelo seu indeferimento, até o trânsito em julgado da decisão, para fins informativos.

Espera-se que este artigo contribua para (i) a compreensão acerca da inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “e”, da Lei de Inelegibilidades e de sua constitucionalidade reconhecida no direito interno, (ii) conhecimento sobre os critérios jurídicos para a validade de tratados internacionais e decisões de organismos internacionais no âmbito do direito interno e (iii) compreensão dos novos critérios adotados pela Justiça Eleitoral para admitir que candidatos com registro *sub judice* realizem atos de campanha, participando como candidatos na eleição, na forma admitida pelo artigo 16-A da Lei das Eleições.

A inelegibilidade por condenação criminal proferida por órgão colegiado

A redação do artigo 1º, inciso I, “e” da Lei Complementar 64/90, alterada pela Lei Complementar 135/10 (a “Lei da Ficha Limpa”) é a seguinte:

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: (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)
2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)
3. contra o meio ambiente e a saúde pública; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)
4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)
5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)
6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)
7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)
8. de redução à condição análoga à de escravo; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)
9. contra a vida e a dignidade sexual; e (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)
10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010). (Brasil, 1990, grifo nosso)

A redação do texto original da Lei Complementar 64/90 era a seguinte:

Art. 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 ilícito de entorpecentes e por crimes eleitorais, pelo prazo de 3 (três) anos, após o cumprimento da pena. (Brasil, 1990)

Comparando os dispositivos referidos, extrai-se a gravidade maior do tratamento dado à hipótese de inelegibilidade em comento, seja pelo momento a partir do qual incide a inelegibilidade, no caso,

após o trânsito em julgado da condenação criminal, mais notadamente *a partir da decisão condenatória do órgão colegiado*; seja pelo aumento do rol de crimes que a justificam ou pelo aumento do tempo de inelegibilidade, de três para oito anos, contados após o cumprimento da pena.

Como já referido no item anterior, o Supremo Tribunal Federal reconheceu, por maioria, a constitucionalidade da Lei Complementar 135/10, vencido o entendimento do próprio relator acerca da (in)constitucionalidade da inelegibilidade em análise, em razão da inauguração de uma hipótese de inelegibilidade sem prazo definido, visto que a tramitação dos recursos cabíveis da decisão dos Tribunais Estaduais ou Regionais aos Tribunais Superiores até o trânsito em julgado não apresenta um tempo determinado e certo, motivo pelo qual propôs a detração de inelegibilidade cumprida entre o período da decisão condenatória até o trânsito em julgado da decisão final do processo em relação ao tempo da inelegibilidade material de oito anos, cuja contagem se inicia a partir do cumprimento da pena.

O relator dos processos no Supremo Tribunal Federal, Ministro Luiz Fux, foi, inicialmente, acompanhado pela Ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha, que, no entanto, reformou seu entendimento na sequência, ficando vencido no ponto, como já destacado acima (Brasil, 2012a; Brasil, 2012b; Brasil, 2012c).

Perceba-se que de fato o dispositivo estabelece que a inelegibilidade se inicia com a decisão condenatória do órgão colegiado e permanece até oito anos após o cumprimento da pena, configurando-se uma das hipóteses mais severas de inelegibilidade, que a despeito disso, foi validada pela maioria da Corte Suprema.

Dessa forma, havendo condenação criminal por órgão colegiado, e sendo ela em razão da prática das infrações referidas nos itens 1 a 10 do dispositivo citado, configura-se a inelegibilidade a justificar o indeferimento do registro de candidatura com fundamento nele.

No caso objeto deste artigo, Luís Inácio Lula da Silva foi condenado em primeira instância da Justiça Federal, pela prática do crime de corrupção ativa, tipificado pelo artigo 317, do Código Penal¹,

1. “Art. 317. Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena – reclusão, de 1 (um) a 8 (oito) anos, e multa” (Brasil, 1940).

e pelo artigo 1º, *caput*, inciso V, da Lei 9.613/98 (Brasil, 1998)², a uma pena de nove anos e seis meses, no dia 12 de julho de 2017, após tramitação dos inquéritos policiais e de processos criminais relacionados à Operação Lava Jato, deflagrada em março de 2014³.

Dessa decisão, houve interposição de Apelação ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, distribuída para a 8ª (oitava) Turma, que, por unanimidade, desproveu o recurso interposto por Luís Inácio Lula da Silva e deu provimento ao recurso interposto pelo Ministério Público Federal, aumentando a pena para doze anos e um mês de prisão, em regime inicial fechado, e pagamento de 280 dias-multa, concluindo-se tal julgamento no dia 24 de janeiro de 2018 (Brasil, 2018a).

Contra essa decisão vieram embargos de declaração, que foram desprovidos em 26 de março de 2018, quando a Turma concluiu pelo esgotamento de todos os recursos naquela instância, sendo possível, a partir de então, a prisão do réu, em razão do entendimento vigente do Supremo Tribunal Federal de que a execução provisória do acórdão penal condenatório não viola a presunção de inocência, prevista no artigo 5º, inciso LVII, da Constituição Federal⁴.

-
2. “Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crime: [...] V – contra a Administração Pública, inclusive a exigência, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem, como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos”. O texto citado corresponde ao texto normativo vigente à época dos fatos apurados na ação penal. Há novo texto da lei, alterada pela Lei 12.683/12 (Brasil, 2012d)
 3. O jornal espanhol *El País* divulgou no dia 7 de abril de 2018 matéria intitulada “A cronologia da investigação que levou Lula à prisão: do início da Operação Lava Jato à decisão do Supremo que rejeitou o último recurso do ex-presidente” (*El País*, 2018).
 4. A matéria é polêmica. Em julgamento acerca do tema em 2009, na análise do Habeas Corpus nº 84.078, o Supremo Tribunal Federal concluiu por sete votos a quatro que a prisão só poderia ocorrer após o esgotamento de todos os recursos. Em 17 de fevereiro de 2016, no julgamento do Habeas Corpus nº 126.292 São Paulo, Relator Ministro Teori Zavascki, o Supremo Tribunal Federal entendeu, por sete votos a quatro, que “a execução provisória do acórdão penal condenatório proferido em grau de apelação, ainda que sujeito a recurso especial ou extraordinário, não compromete o princípio constitucional da presunção de inocência afirmado no artigo 5º, inciso LVII da Constituição Federal” (Brasil, 2016a). Em 5 de outubro de 2016, o Supremo Tribunal Federal apreciou medida liminar em duas Ações Declaratórias de Constitucionalidade, propostas pelo Partido

No dia 19 de dezembro de 2018, o Ministro Marco Aurélio Mello concedeu decisão liminar contrária ao entendimento já pacificado pelo Supremo Tribunal Federal. A decisão foi cassada pelo Presidente do STF, Ministro José Antônio Dias Toffoli, com destaque para o fato de que tal assunto voltaria a ser debatido pelo colegiado em abril de 2019.

Com a condenação criminal confirmada pelo órgão colegiado – pelas infrações penais que incidem nos itens de número 1 (artigo 317 do Código Penal, configurando-se crime contra a Administração Pública) e de número 6 (artigo 1º, *caput*, inciso V, da Lei 9.613/98, configurando-se o crime de lavagem de dinheiro) do rol referido na alínea “e” do inciso I do artigo 1º da Lei de Inelegibilidades, caracterizou-se em tese, à época, a possibilidade de que o pedido de registro de candidatura de Luís Inácio Lula da Silva fosse indeferido.

Disse “em tese” porque de acordo com a legislação eleitoral, na Lei 9.504/97, artigo 11, §10, resta estabelecido que:

Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.

[...]

§10. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, *supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade*. (Brasil, 1997)

Ecológico Nacional – PEN, (a ADC 43) e pela Ordem dos Advogados do Brasil (a ADC 44), que foi negada, confirmando-se o último entendimento por seis votos a cinco, porque o Ministro José Antônio Dias Toffoli mudara de entendimento entre fevereiro e outubro (Brasil, 2016a). Em abril de 2018, Luís Inácio Lula da Silva impetrou habeas corpus e a tese foi novamente debatida, prevalecendo o último entendimento, autorizando-se então sua prisão, concretizada no dia 7 de abril de 2018. Em 9 de abril de 2018, o Partido Ecológico Nacional, atual Patriotas, desistiu da ação, que foi homologada pelo Ministro Marco Aurélio Mello no dia 25 de abril de 2018 (CANÁRIO, 2018) Ante a notícia de que o Partido Ecológico Nacional desistira da ação, o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) propôs a Ação Declaratória de Constitucionalidade número 54, no dia 17 de abril de 2018, pendente de julgamento. (Consultor Jurídico, 2018).

Em outras palavras, a (in)elegibilidade é analisada no momento da formalização do pedido de registro de candidatura, pois a (in) elegibilidade é analisada para cada eleição no prazo estabelecido para o registro.

Pela regra do artigo 8º da Lei 9.504/97, “a escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 20 de julho a 5 de agosto do ano em que se realizarem as eleições” (Brasil, 1997), podendo, portanto, formalizar-se o pedido do registro de candidatura logo após a aprovação do nome do candidato em convenção partidária, em período anterior a 15 de agosto, prazo final para a formalização do pedido de registro de candidatura.

Não há proibição legal para a apresentação de candidatos que não preencham as condições de elegibilidade ou que incorram em alguma das hipóteses de inelegibilidade. Cabe aos órgãos da Justiça Eleitoral responsáveis pelo julgamento dos requerimentos de registro de candidatura, avaliar os requisitos de elegibilidade e (in)deferir o pedido na forma da legislação.

Deste modo, no último dia para o registro de candidaturas, Luís Inácio Lula da Silva foi apresentado como candidato escolhido pelo Partido dos Trabalhadores para disputar o cargo de Presidente da República nas eleições gerais de 2018 no Brasil.

De acordo com a Lei de Inelegibilidade (Lei Complementar 64/90), recebidos os pedidos de registro de candidatura, a Justiça Eleitoral procede à publicação de um edital com os nomes dos candidatos, sendo possível a impugnação por candidatos, partidos políticos e Ministério Público Eleitoral, no prazo de até cinco dias, abrindo-se prazo de sete dias para defesa do impugnado, podendo ser determinada a oitiva de testemunhas no prazo de quatro dias e a realização de diligências no prazo de cinco dias, com abertura de prazo comum de cinco dias para as partes apresentarem alegações finais, tendo o órgão jurisdicional o prazo de três dias para julgar o pedido⁵.

Em uma consulta aos autos de registro de candidatura na página do Tribunal Superior Eleitoral, que têm como requerente Luís Inácio Lula da Silva, é possível ver que houve 11 impugnações, propostas por: (1) Procurador Geral Eleitoral; (2) Jair Messias Bolsonaro,

5. Confram-se os artigos 3º a 7º da Lei Complementar nº 64/90 (Brasil, 1990).

(3) Pedro Geraldo Cancian Lagomarcino Gomes, (4) Marcos Aurélio Paschoalin, (5) Wellington Corsino do Nascimento, (6) Alexandre Frota de Andrade, (7) Ernani Kopper, (8) Kim Patroca Kataguirí e (9) Julio Cesar Martins Casarin; (10) Partido Novo (Diretório Nacional) e (11) Coligação Brasil Acima de Tudo, Deus Acima de Todos (PSL e PRTB) (Brasil, 2018b). Além disso, ingressaram como noticiantes do processo os eleitores (1) Guilherme Henrique Moraes, (2) Fernando Aguiar dos Santos, (3) Marcelo Feliz Artilheiro, (4) Ari Chamulera, (5) Associação dos Advogados e Estagiários do Estado do Rio de Janeiro (AAEERJ) e (6) Diego Mesquita Jaques⁶.

A impugnação não é necessária para que os órgãos da Justiça Eleitoral declarem a inelegibilidade de um candidato, porquanto tanto o juiz como os tribunais eleitorais podem reconhecer de ofício a falta de condição de elegibilidade e/ou a existência de causa de inelegibilidade, para o julgamento do pedido⁷.

Aliás, a impugnação ao registro de candidatura de Luís Inácio Lula da Silva poderia ter tornado o julgamento mais demorado, se acaso houvesse pedido de provas e de diligências, que exigiriam a observância do procedimento acima descrito.

No caso específico, não houve pedido de produção de provas e nem de diligências e, por essa razão, o Ministro Luís Roberto Barroso, relator do caso, entendeu possível o julgamento antecipado do processo, com fundamento no artigo 355 do Código de Processo Civil, apresentando-o logo a julgamento no Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, que pelo placar de 6 × 1 indeferiu o pedido do registro de candidatura, justamente pela inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “e”, considerando presentes as infrações aos itens 1 – crime de corrupção ativa contra a Administração Pública – e 6 – crime de lavagem de dinheiro.

-
6. De acordo com a legislação eleitoral, a legitimidade para propor a impugnação ao registro de candidatos é dada apenas a candidatos, partidos políticos, coligações partidárias e Ministério Público Eleitoral (artigo 3º, da Lei Complementar nº 64/90). Eleitores podem noticiar a inelegibilidade ao Ministério Público, mas não gozam de legitimidade para dar início à impugnação, cabendo ao órgão ministerial decidi-la.
 7. O Tribunal Superior Eleitoral editou a Súmula-TSE de nº 45, publicada no DJE de 24, 27 e 28 de junho de 2016, cujo teor é o seguinte: “Nos processos de registro de candidatura, o juiz eleitoral pode conhecer de ofício da existência de causas de inelegibilidade ou da ausência de condição de elegibilidade, desde que resguardados o contraditório e a ampla defesa” (Brasil, 2016b).

Validade de decisão liminar proferida pelo Comitê Internacional de Direitos Humanos da ONU no Sistema Constitucional-Normativo brasileiro

Neste item, serão analisadas duas questões: a validade da competência do Comitê Internacional de Direitos Humanos no âmbito interno e a validade da decisão por ele proferida no direito interno.

A validade da competência do Comitê Internacional de Direitos Humanos da ONU no Brasil

De acordo com o sistema constitucional-normativo brasileiro, cabe ao Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”, na forma do artigo 49, inciso I, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Após a publicação do Decreto Legislativo que reconhece o tratado internacional, cabe ao Presidente da República promulgá-lo e publicá-lo para a exigibilidade das regras do tratado no direito interno, já que “compete privativamente ao Presidente da República: [...] VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”, na forma do artigo 84, inciso VIII, da Constituição (Brasil, 1988).

A publicação do Decreto Presidencial que promulga o Decreto Legislativo que reconhece um tratado internacional, permite sua aplicação como regra jurídica.

Uma das normas com vigência no direito interno que passou pelo processo acima referido é a Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de San Jose da Costa Rica, que foi objeto do Decreto Presidencial 678, de 6 de novembro de 1992 (Brasil, 1992a), após publicação do Decreto Legislativo 27, de 26 de maio do mesmo ano (Brasil, 1992b).

No caso do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, percebe-se que o Brasil comprometeu-se apenas com seu texto principal, mas não com seus dois protocolos facultativos, um de 16 de dezembro de 1966 e o segundo, de 15 de dezembro de 1989, já que o Congresso Nacional aprovou o texto principal por meio do Decreto Legislativo 226, de 12 de dezembro de 1991 e houve promulgação do referido decreto por meio do Decreto Presidencial 592,

de 6 de julho de 1992 (Brasil, 1992c), revelando a sua integração ao ordenamento nacional.

Por outro lado, em relação aos protocolos facultativos, houve apenas a publicação do Decreto Legislativo 311, de 16 de junho de 2009, sem promulgação por Decreto Presidencial posterior.

De acordo com a doutrina, o ingresso de um tratado internacional no direito interno é ato complexo e exige o referendo do Congresso Nacional, na forma prevista no artigo 49, inciso I, da Constituição, por meio do Decreto Legislativo, seguido da promulgação de referido documento legislativo por meio do Decreto Presidencial, na forma prevista pelo artigo 84, inciso VIII, da Lei Maior.

A propósito, o professor José Grandino Rodas comenta:

Os poucos artigos das Constituições Brasileiras republicanas sobre a dinâmica interna dos tratados internacionais não mudaram muito, sendo formal e substancialmente semelhantes. A tradição constitucional brasileira, com exceção da Carta de 1937, determina a colaboração entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo na conclusão dos tratados internacionais. A Constituição vigente considera a vontade do Estado com referência aos atos internacionais como ato complexo, sendo necessária a vontade conjugada do Presidente da República e a do Congresso Nacional. O art. 84, Inciso VIII, estabelece como competência privativa do Presidente da República: “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”. Entretanto, completa o art. 49, inciso I, que tais atos só se tornam definitivos, após a aprovação do Congresso Nacional.

Uma vez aprovado o tratado pelo Poder Executivo, aprovação essa materializada pela emissão do decreto do Legislativo, assinado pelo Presidente do Senado Federal, o Poder Executivo pode proceder à ratificação internacional, realizada pela troca (em caso de tratado bilateral) ou depósito (no caso de tratado multilateral) de instrumento de ratificação. Chama-se ratificação internacional, pois obriga o Estado que a faz, internacionalmente, com relação ao conteúdo do tratado.

A incorporação do ato internacional à legislação brasileira dá-se, contudo, pela sua promulgação por meio de decreto do Executivo, que torna público seu texto e determina sua execução.

[...]

Para todos os efeitos, a prova de que o Brasil se encontra vinculado a um tratado solene ou em forma devida e de que ele é executório no

território nacional deve ser feita pela exibição do decreto de promulgação e pela publicação. (Rodas, 2015)

O texto principal do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos é composto de 53 (cinquenta e três) artigos, com destaque para o artigo 25, que dispõe:

ARTIGO 25

Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas:

- a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos;
- b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores;
- c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. (Brasil, 1992c)

O dispositivo supracitado tem aplicação no direito interno, visto que se encontra no texto principal do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966, devidamente promulgado por Decreto Presidencial.

No artigo 28 do mesmo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, encontra-se a previsão da instituição de um Comitê Internacional de Direitos Humanos, composto por 18 membros, integrantes dos Estados Partes como se deflui de sua leitura:

ARTIGO 28

1. Constituir-se-á um Comitê de Diretores Humanos (doravante denominado o “Comitê” no presente Pacto). O Comitê será composto de dezoito membros e desempenhará as funções descritas adiante.

2. O Comitê será integrado por nacionais dos Estados Partes do presente Pacto, os quais deverão ser pessoas de elevada reputação moral e reconhecida competência em matéria de direito humanos, levando-se em consideração a utilidade da participação de algumas pessoas com experiências jurídicas.

3. Os membros do Comitê serão eleitos e exercerão suas funções a título pessoal. (Brasil, 1992c)

Uma leitura dos artigos seguintes revela que o Comitê de Direitos Humanos só pode dirimir questões entre os Estados Partes, por eles levantadas e suscitadas e não por indivíduos.

A possibilidade de recorrer ao Comitê de Direitos Humanos só é dada ao indivíduo no primeiro protocolo facultativo, que foi elaborado exatamente para ampliar a esfera de proteção aos direitos humanos, como se infere da leitura de seu preâmbulo e de seu artigo 1º:

PROTOCOLO FACULTATIVO AO PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS

Os Estados Partes no presente Protocolo,

Considerando que, para melhorar atender os propósitos do Pacto Internacional sobre Direitos e Políticos (doravante denominado “o Pacto”) e a implementação de suas disposições, conviria habilitar o Comitê de Direitos Humanos, constituído nos termos da Parte IV do Pacto (doravante denominado “o Comitê”), a receber e examinar, como se prevê no presente Protocolo, as comunicações provenientes de indivíduos que se considerem vítimas de uma violação dos direitos enunciados no Pacto,

Acordam o seguinte:

ARTIGO 1º

Os Estados Partes do Pacto que se tornem partes do presente Protocolo reconhecem que o Comitê tem competência para receber e examinar comunicações provenientes de indivíduos sujeitos à sua jurisdição que aleguem ser vítimas de uma violação, por esses Estados Partes, de qualquer dos direitos enunciados no Pacto. O Comitê não receberá nenhuma comunicação relativa a um Estado Parte no Pacto que não seja no presente Protocolo. (ONU, 1966 apud Brasil, 2009)

Mas o primeiro protocolo facultativo condiciona a procura do Comitê Internacional de Direitos Humanos ao esgotamento de todos os recursos internos disponíveis, na forma de seu artigo 2º, como se infere de sua leitura:

ARTIGO 2°

Ressalvado o disposto no artigo 1° os indivíduos que se considerem vítimas da violação de qualquer dos direitos enunciados no Pacto e que tenham esgotado todos os recursos internos disponíveis podem apresentar uma comunicação escrita ao Comitê para que este a examine. (ONU, 1966 apud Brasil, 2009)

De acordo com o artigo 5° do segundo protocolo facultativo do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos:

Para os Estados Partes do (Primeiro) Protocolo Adicional ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, adotado em 16 de Dezembro de 1966, a competência reconhecida ao Comitê dos Direitos do Homem para receber e apreciar comunicações provenientes de indivíduos sujeitos à sua jurisdição é igualmente extensiva às disposições do presente Protocolo, exceto se o Estado Parte em causa tiver feito uma declaração em contrário no momento da respectiva ratificação ou adesão. (ONU, 1966 apud Brasil 2009)

Ocorre que quer pela ausência de promulgação do Decreto Presidencial, quer pela ausência do esgotamento de todos os recursos no processo que condenou Luís Inácio Lula da Silva e ensejou sua inelegibilidade, os protocolos do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos não têm aplicação no direito interno, pois embora tenha sido editado o Decreto Legislativo 311, de 17 de junho de 2009, acolhendo os protocolos facultativos, ainda não houve Decreto Presidencial de promulgação.

De acordo com os parágrafos do artigo 5° da Constituição Federal:

Art. 5° [...]

§1° As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§2° Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Atos aprovados na forma deste parágrafo: DLG nº 186, de 2008, DEC 6.949, de 2009, DLG 261, de 2015, DEC 9.522, de 2018)

§4º O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004). (Brasil, 1988)

Nota-se que o §1º supracitado dispõe que as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata, mas tal dispositivo se refere apenas às normas que tenham aplicação no direito interno, excluindo-se os tratados de que o Brasil não seja parte, na forma do §2º, e os protocolos facultativos ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos não foram promulgados por Decreto Presidencial, e, portanto, não integram o ordenamento interno.

O §3º revela que os tratados de direitos humanos, como o Pacto em questão podem ser admitidos como emendas à Constituição, gozando de *status* constitucional, desde que aprovados na forma e com o quórum nela previstos.

Esse parágrafo foi incluído na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional 45, de 2004. O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos foi promulgado por meio do Decreto Presidencial 592, de 6 de julho de 1992, de modo que ingressou no ordenamento com *status* de norma supralegal.

Por fim, de acordo com o §4º, o Brasil se submete à jurisdição do Tribunal Penal Internacional, desde que tenha manifestado adesão a sua criação, o que já havia ocorrido antes da inclusão deste parágrafo no artigo 5º da Lei Fundamental, por meio do Decreto 4.388, de 25 de setembro de 2002. A inclusão do parágrafo na Constituição apenas reforça a submissão do Brasil à competência do Tribunal Penal Internacional para o julgamento dos casos que a ele devem ser remetidos na forma do Estatuto de Roma, que são os crimes de genocídio, contra a humanidade, de guerra e de agressão, na forma do artigo 5º, 1, alíneas “a” a “d”.

A validade das decisões do Comitê Internacional dos Direitos Humanos no direito interno

As deliberações internacionais classificam-se em três tipos: (i) recomendação, (ii) decisões quase judiciais e (iii) decisões judiciais. A partir dessa classificação, é possível analisar-se o plano da obrigatoriedade das decisões internacionais (Ramos, 2013, 356).

Há três espécies de recomendação, que é uma opinião não vinculante de um órgão internacional com a incumbência de monitorar e supervisionar a proteção dos direitos humanos.

A primeira espécie é a recomendação oriunda da análise dos relatórios governamentais que os Estados Parte do Tratado são obrigados a encaminhar à Organização das Nações Unidas (ONU) para demonstrar o cumprimento de proteção dos direitos humanos; a segunda é a recomendação originada de procedimentos extraconvencionais que tratam de um campo de atuação específico, e que levam o órgão internacional a sugerir determinadas condutas aos Estados; e, por fim, a terceira recomendação é oriunda de procedimentos extraconvencionais que tratam de casos individuais acerca de violação de direitos humanos de determinada pessoa.

De acordo com André de Carvalho Ramos:

É marcante a posição de alguns, que defendem o *caráter não vinculante* destas recomendações, com base na sua origem extraconvencional. Para SALCEDO, por exemplo, as decisões oriundas dos mecanismos extraconvencionais não são vinculantes. Para MARKS, por seu turno, o poder de embaraço ou mobilização da vergonha é a grande contribuição dos mecanismos extraconvencionais da ONU. (Ramos, 2013, 356-7)

As decisões quase judiciais são tomadas na *fase de controle* da observância dos direitos humanos, onde se analisam as petições individuais e interestatais que se insurgem contra violações de direitos humanos e buscam reparação em órgãos de análise que não são uma Corte Internacional estabelecida para julgar os casos de violação de direitos humanos,

mas sim uma *instância internacional não judicial*. Como exemplo, cite-se o *Comitê de Direitos Humanos*, com a capacidade de processar petições individuais e interestatais sobre violações dos direitos humanos protegidos no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, com a mesma atribuição em face da Carta da OEA e da Convenção Americana de Direitos Humanos. (Ramos, 2013, 361, grifo nosso)

Sobre a força vinculante das decisões de referidos órgãos que proferem decisões quase judiciais, há duas correntes vigentes.

A primeira sustenta que o caráter não judicial das instâncias internacionais de averiguação das pretensas violações de direitos humanos, aliado à ausência de disposições expressas sobre a obrigatoriedade do cumprimento das regras estabelecidas nos Tratados, acarreta dúvidas acerca de seu cumprimento.

A segunda sustenta que em uma interpretação sistemática e finalística dos tratados de direitos humanos deve haver uma ampliação da obrigatoriedade no cumprimento de tais decisões para se aumentar a carga protetiva de referidos mecanismos em prol do indivíduo.

Para esta corrente, destacou-se que a Convenção de Viena acrescentou o artigo 5º para tratar sobre a aceitação do Protocolo Facultativo, já citado acima, com o objetivo de que o Estado pode aderir ao Pacto com reserva, “ficando imune ao sistema de petições. Mas se expressamente aceita tal sistema seria ilógico considerar as deliberações finais dos mesmos como meros conselhos ou recomendações” (Ramos, 2013, 362).

É diante da existência de posicionamentos doutrinários distintos que os jornais noticiaram tantas opiniões divergentes acerca do tema, alguns reconhecendo a obrigatoriedade de acatamento da decisão da ONU que determinou ao Brasil a necessidade de garantir que Luís Inácio Lula da Silva pudesse participar das eleições gerais de 2018, assegurando-lhe amplo acesso aos meios de comunicação para divulgação de sua candidatura, e outros manifestando opiniões no sentido de que as decisões do Comitê Internacional de Direitos Humanos da ONU se revestiriam de natureza meramente recomendatória, não vinculando a jurisdição brasileira.

A decisão do Tribunal Superior Eleitoral no julgamento dos autos de RCand 0600903-50.2018.6.00.0000

Para comentar a decisão do Tribunal Superior Eleitoral a respeito dos autos de registro de candidatura de Luís Inácio Lula da Silva, confira-se a ementa do acórdão do julgado:

Ementa: DIREITO ELEITORAL. REQUERIMENTO DE REGISTRO DE CANDIDATURA (RRC). ELEIÇÕES 2018. CANDIDATO AO CARGO DE PRESIDENTE DA REPÚBLICA. IMPUGNAÇÕES E NOTÍCIAS DE INELEGIBILIDADE. INCIDÊNCIA DE CAUSA EXPRESSA DE INELEGIBILIDADE.

1. Requerimento de registro de candidatura ao cargo de Presidente da República nas Eleições 2018 apresentado por Luiz Inácio Lula da Silva pela Coligação “O Povo Feliz de Novo” (PT/ PC do B/PROS).

2. A LC nº 64/1990, com redação dada pela LC nº 135/2010 (“Lei da Ficha Limpa”), estabelece que são inelegíveis, para qualquer cargo, “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; [...] 6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores [...]”. (art. 1º, I, alínea “e”, itens 1 e 6).

3. O candidato requerente foi condenado criminalmente por órgão colegiado do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, pelos crimes de corrupção passiva (art. 317 do Código Penal) e lavagem de dinheiro (art. 1º, caput e V, da Lei nº 9.613/1998). Incide, portanto, a causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, alínea “e”, itens 1 e 6, da LC nº 64/1990, com redação dada pela Lei da Ficha Limpa.

4. A Justiça Eleitoral não tem competência para analisar se a decisão criminal condenatória está correta ou equivocada. Incidência da Súmula nº 41/TSE, que dispõe que “não cabe à Justiça Eleitoral decidir sobre o acerto ou desacerto das decisões proferidas por outros órgãos do Judiciário ou dos tribunais de contas que configurem causa de inelegibilidade”.

5. Uma vez que a existência de decisão condenatória proferida por órgão colegiado já está devidamente provada nos autos e é incontroversa, é caso de julgamento antecipado de mérito,

nos termos do art. 355, I, do CPC, aplicado subsidiariamente ao processo eleitoral. Precedentes.

6. Além disso, as provas requeridas por alguns dos impugnantes são desnecessárias, razão pela qual devem ser indeferidas. Não havendo provas a serem produzidas, a jurisprudência do TSE afirma que não constitui cerceamento de defesa a não abertura de oportunidade para apresentação de alegações finais, ainda quando o impugnado tenha juntado documentos novos. Precedentes: AgR-REspe 286-23, Rel. Min. Henrique Neves, j. em 28.11.2016; e REspe 166-94, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. em 19.9.2000.

7. A medida cautelar (*interim measure*) concedida em 17 de agosto pelo Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) no âmbito de comunicação individual, para que o Estado brasileiro assegure a Luiz Inácio Lula da Silva o direito de concorrer nas eleições de 2018 até o trânsito em julgado da decisão criminal condenatória, não constitui fato superveniente apto a afastar a incidência da inelegibilidade, nos termos do art. 11, §10, da Lei nº 9.504/1997. Em atenção aos compromissos assumidos pelo Brasil na ordem internacional, a manifestação do Comitê merece ser levada em conta, com o devido respeito e consideração. Não tem ela, todavia, caráter vinculante e, no presente caso, não pode prevalecer, por diversos fundamentos formais e materiais.

7.1. Do ponto de vista formal, (i) o Comitê de Direitos Humanos é órgão administrativo, sem competência jurisdicional, de modo que suas recomendações não têm caráter vinculante; (ii) o Primeiro Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional, que legitimaria a atuação do Comitê, não está em vigor na ordem interna brasileira; (iii) não foram esgotados os recursos internos disponíveis, o que é requisito de admissibilidade da própria comunicação individual; (iv) a medida cautelar foi concedida sem a prévia oitiva do Estado brasileiro e por apenas dois dos 18 membros do Comitê, em decisão desprovida de fundamentação. No mesmo sentido há precedente do Supremo Tribunal de Espanha que, em caso semelhante, não observou medida cautelar do mesmo Comitê, por entender que tais medidas não possuem efeito vinculante, apesar de servirem como referência interpretativa para o Poder Judiciário. O Tribunal espanhol afirmou, ainda, que, no caso de medidas cautelares, até mesmo a função de orientação interpretativa é limitada, sobretudo quando as medidas são adotadas sem o contraditório.

7.2. Do ponto de vista material, tampouco há razão para acatar a recomendação. O Comitê concedeu a medida cautelar por entender

que havia risco iminente de dano irreparável ao direito previsto no art. 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, que proíbe restrições infundadas ao direito de se eleger. Porém, a inelegibilidade, neste caso, decorre da Lei da Ficha Limpa, que, por haver sido declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal e ter se incorporado à cultura brasileira, não pode ser considerada uma limitação infundada à elegibilidade do requerente.

8. Verificada a incidência de causa de inelegibilidade, deve-se reconhecer a inaptidão do candidato para participar das eleições de 2018 visando ao cargo de Presidente da República. Para afastar a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, alínea “e”, da LC nº 64/1990, seria necessário, nos termos do art. 26-C da LC nº 64/1990, que o órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra a decisão do TRF da 4ª Região suspendesse, em caráter cautelar, a inelegibilidade, o que não ocorreu no caso.

9. Devem ser igualmente rejeitadas as teses da defesa segundo as quais: (i) a causa de inelegibilidade apenas incidiria após decisão colegiada do Superior Tribunal de Justiça; (ii) a Justiça Eleitoral deveria evoluir no sentido de aumentar a profundidade de sua cognição na análise da incidência da inelegibilidade da alínea “e”, tal como tem sido feito em relação a outras causas de inelegibilidade; e (iii) o processo de registro deve ser sobrestado até a apreciação dos pedidos sumários de suspensão de inelegibilidade pelo STJ e pelo STF.

10. Desde o julgamento do ED-REspe nº 139-25, o Tribunal Superior Eleitoral conferiu alcance mais limitado à expressão “registro sub judice” para fins de aplicação do art. 16-A da Lei nº 9.504/1997, fixando o entendimento de que a decisão colegiada do TSE que indefere o registro de candidatura já afasta o candidato da campanha eleitoral.

11. Impugnações julgadas procedentes. Reconhecimento da incidência da causa de inelegibilidade noticiada. Registro de candidatura indeferido. Pedido de tutela de evidência julgado prejudicado.

12. Tendo esta instância superior indeferido o registro do candidato, afasta-se a incidência do art. 16-A da Lei nº 9.504/1997. Por consequência, (i) faculta-se à coligação substituir o candidato, no prazo de 10 (dez) dias; (ii) veda-se a prática de atos de campanha, em especial a veiculação de propaganda eleitoral relativa à campanha eleitoral presidencial no rádio e na televisão, até que se proceda à substituição; e (iii) determina-se a retirada do nome do candidato da programação da urna eletrônica. (Brasil, 2018b, grifo nosso)

Verifica-se que os critérios adotados pelo Tribunal Superior Eleitoral foram no sentido de que: (i) o Comitê Internacional de Direitos Humanos não é um órgão jurisdicional, mas administrativo, e, portanto, suas decisões não se revestem de caráter vinculante, gozando de natureza de recomendação, razão pela qual devem ser levados em consideração; (ii) o primeiro protocolo facultativo que permitiria que Luís Inácio Lula da Silva apresentasse uma petição ao Comitê Internacional dos Direitos Humanos não foi ratificado pelo Brasil, vez que ausente o Decreto Presidencial, na forma exigida pelo artigo 84, inciso VIII, da Constituição Federal, a despeito do Decreto Legislativo 311, de 2009; (iii) ainda que fosse possível admitir que o protocolo facultativo teria aplicação no direito interno, o artigo 2º do primeiro protocolo facultativo exige o esgotamento de todos os recursos, o que não ocorreu no caso analisado; (iv) a decisão dada pelo Comitê Internacional de Direitos Humanos considerava a possível violação ao artigo 25 do texto principal do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de seu texto principal, que dispõe:

ARTIGO 25

Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas:

- a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos;
- b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores;
- c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. (Brasil, 1992c)

Todavia, o direito de ser eleito em eleições periódicas (item b) não foi negado a Luís Inácio Lula da Silva, mas apenas restringido em razão da incidência de uma hipótese de inelegibilidade prevista no direito interno e que afastaria, igualmente, qualquer outro cidadão que estivesse nas mesmas circunstâncias de fato.

O artigo 16-A da Lei 9.504/97 e a candidatura *sub judice*

O artigo 16-A da Lei 9.504/97 permite a um candidato disputar a eleição, com o seu nome na urna eletrônica, com direito à prática de todos os atos de campanha, até o trânsito em julgado do processo de registro de candidatura. Eis sua redação em lei:

Art. 16-A. O candidato cujo registro esteja *sub judice* poderá efetuar todos os atos relativos à campanha eleitoral, inclusive utilizar o horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão e ter seu nome mantido na urna eletrônica enquanto estiver sob essa condição, ficando a validade dos votos a ele atribuídos condicionada ao deferimento de seu registro por instância superior. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

Parágrafo único. O cômputo, para o respectivo partido ou coligação, dos votos atribuídos ao candidato cujo registro esteja *sub judice* no dia da eleição fica condicionado ao deferimento do registro do candidato. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009). (Brasil, 1997)

Ocorre que o Tribunal Superior Eleitoral julgou os Embargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral 0000139-25.2016.6.21.0154, originário de Salto do Jacuí, no Rio Grande do Sul, em que fixou entendimento no sentido de que a decisão de órgão colegiado da Justiça Eleitoral que indefere o registro é suficiente para afastar o candidato da disputa eleitoral.

Dessa forma, o pronunciamento de órgão colegiado da Justiça Eleitoral pelo indeferimento do registro de candidatura impede o candidato de praticar atos de campanha, tendo em vista a harmonia do sistema normativo com a Lei Complementar 135/10, salvo se obtiver o afastamento da inelegibilidade pelo órgão competente, na forma admitida pelo artigo 26-A da Lei de Inelegibilidade, ou conseguir obter a suspensão da inelegibilidade, mediante a existência de plausibilidade da pretensão recursal, pelo requerimento expresso de tal providência, na forma prevista pelo artigo 26-C da mesma lei.

Eis a ementa do julgamento dos Embargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral 0000139-25.2016.6.21.0154:

ELEIÇÕES 2016. REGISTRO. CANDIDATO A PREFEITO. INDEFERIMENTO. EMBARGOS. OMISSÕES. ART. 224 DO CÓDIGO ELEITORAL.

[...]

2. A determinação da realização de nova eleição na hipótese em que o candidato eleito tem o registro de sua candidatura indeferido não é inconstitucional, pois privilegia a soberania popular e a democracia representativa.

3. A decisão da Justiça Eleitoral que indefere o registro de candidatura não afasta o candidato da campanha eleitoral enquanto não ocorrer o trânsito em julgado ou a manifestação da instância superior, nos termos do art. 16-A da Lei 9.504/97.

4. As decisões da Justiça Eleitoral que cassam o registro, o diploma ou o mandato do candidato eleito em razão da prática de ilícito eleitoral devem ser cumpridas tão logo haja o esgotamento das instâncias ordinárias, ressalvada a obtenção de provimento cautelar perante a instância extraordinária.

5. Na linha da jurisprudência desta Corte, consolidada nas instruções eleitorais, a realização de nova eleição em razão da não obtenção ou do indeferimento do registro de candidatura deve se dar após a manifestação do Tribunal Superior Eleitoral. Interpretação sistemática dos arts. 16-A da Lei 9.504/97; 15 da Lei Complementar 64/90; 216 e 257 do Código Eleitoral.

6. É inconstitucional a expressão “após o trânsito em julgado” prevista no § 3º do art. 224 do Código Eleitoral, conforme redação dada pela Lei 13.165/2015, por violar a soberania popular, a garantia fundamental da prestação jurisdicional célere, a independência dos poderes e a legitimidade exigida para o exercício da representação popular.

7. Embargos de declaração acolhidos, em parte, para declarar, incidentalmente, a inconstitucionalidade da expressão “após o trânsito em julgado” prevista no § 3º do art. 224 do Código Eleitoral.

8. Manutenção do entendimento de que a renovação da eleição deve ocorrer após o pronunciamento do Tribunal Superior Eleitoral, nos casos em que a quantidade de votos nulos dados ao candidato eleito com registro indeferido é superior ao número dos votos dados individualmente a qualquer outro candidato. (Brasil, 2016c)

Sendo o Tribunal Superior Eleitoral a instância superior da Justiça Eleitoral, não caberia a incidência do artigo 16-A da Lei das Eleições, motivo pelo qual afastou Luís Inácio Lula da Silva das eleições gerais de 2018 a partir da publicação da decisão, ocorrida na própria sessão.

O desfecho do processo de registro de candidatura de Luís Inácio Lula da Silva

Contra a decisão do Tribunal Superior Eleitoral foi interposto Recurso Extraordinário e encaminhada Petição 7.842 ao Supremo Tribunal Federal, distribuída ao Ministro Celso de Mello, onde pugnou pela suspensão da decisão do Tribunal Superior Eleitoral quanto ao prazo para a substituição do candidato.

A petição foi indeferida com fundamento no artigo 1.029, inciso V, do Código de Processo Civil, pelo qual o pedido de efeito suspensivo formulado em sede de recursos especiais deve ser dirigido ao Presidente do Tribunal ao qual incumbe o juízo de admissibilidade, conforme Súmula 635 do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual “cabe ao Presidente do Tribunal de origem decidir o pedido de medida cautelar em recurso extraordinário ainda pendente do seu juízo de admissibilidade”, decisão proferida em 6 de setembro de 2018.

Indeferida a petição, o Recurso Extraordinário foi admitido pela Ministra Rosa Weber, no dia 9 de setembro de 2018, indeferindo-se, contudo, o pedido de efeito suspensivo.

Renovou-se petição para suspensão da eficácia da decisão do Tribunal Superior Eleitoral ao Supremo Tribunal Federal (Petição 7.848, em 10 de setembro de 2018), reiterando o argumento de que a decisão liminar do Comitê de Direitos Humanos serviria para suspender a inelegibilidade, seguindo-se decisão do Ministro Celso de Mello pelo indeferimento do pedido cautelar, nos seguintes termos:

EMENTA: 1. Os pedidos. 2. Inelegibilidade de Luiz Inácio Lula da Silva e o significado da “Lei da Ficha Limpa”: constitucionalidade desse diploma legislativo. 3. Os principais fundamentos que dão suporte à pretensão cautelar do requerente. 4. A questão da incorporação dos atos internacionais ao sistema de direito positivo interno do Brasil. 5. O Decreto Legislativo nº 311/2009, embora veiculando aprovação congressional, não é suficiente, por si só, para tornar definitiva a incorporação do Protocolo Facultativo ao direito interno brasileiro. 6. Imprescindibilidade do decreto presidencial para efeito de incorporação definitiva do ato internacional ao ordenamento positivo interno do Brasil. 7. O Comitê de Direitos Humanos não dispõe de poder jurisdicional nem profere decisões revestidas de caráter impositivo: ausência,

quanto às suas manifestações opinativas, de “final enforcing power”. 8. Organismos internacionais: princípio da subsidiariedade e exigência de prévio esgotamento da jurisdição doméstica: inoportunidade no caso em exame. 9. O princípio constitucional da anterioridade eleitoral: garantia contra abusos resultantes “do dirigismo normativo das forças dominantes” em determinado ciclo histórico. Alegada “viragem jurisprudencial”: inoportunidade. 10. Conclusão: pedidos indeferidos. (Brasil, 2018c)

Diante do indeferimento do pedido cautelar, a defesa de Luís Inácio Lula da Silva protocolizou petição, no dia 11 de setembro, para informar ao Supremo Tribunal Federal a proximidade do fim do prazo dado na decisão do Tribunal Superior Eleitoral para que se procedesse à substituição do candidato referido, o que seria atendido, ensejando a perda do objeto da Petição 7.848, “sem decisão do Supremo Tribunal Federal em tempo hábil”, segundo alegado.

Na decisão que homologou a desistência da petição, o Ministro Celso de Mello mencionou que a petição de 6.700 páginas formulada pela defesa de Lula no dia 10 de setembro, de início com 175 páginas, fora devidamente apreciada e analisada madrugada adentro para que a decisão fosse prolatada antes do tempo final dado pelo Tribunal Superior Eleitoral, o que de fato ocorreu. Afirmou-se, ainda, que não havia tempo hábil para que o processo fosse julgado pela Corte, pela necessária publicação anterior de pauta, sob pena de nulidade, conforme jurisprudência pacífica da Corte Suprema.

Com isso, encerrou-se a via recursal do registro de candidatura de Luís Inácio Lula da Silva, tendo sido certificado o trânsito em julgado nos autos do RCand 0600903-50.2018.6.00.0000 em 4 de dezembro de 2018, após sua devida tramitação.

Conclusão

A Lei das Inelegibilidades prevê no artigo 1º, inciso I, alínea “e”, a inelegibilidade em razão de condenação criminal nos crimes que especifica, incluindo-se dentre eles os crimes contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público (item 1) e de lavagem de dinheiro (item 6), sendo suficiente sua prolação por órgão colegiado.

Caracterizada a hipótese legal no caso concreto, impõe-se a todos indistintamente o indeferimento do registro de candidatura,

salvo as hipóteses de afastamento da inelegibilidade pelo órgão competente ou suspensão da inelegibilidade pelo órgão colegiado do tribunal a que couber a apreciação do recurso, mediante a existência de plausibilidade jurídica na pretensão recursal, diante de requerimento expresse nesse sentido, na forma dos artigos 26-A e 26-C da Lei Complementar 64/90, com as alterações dadas pela Lei Complementar 135/10 (Lei da Ficha Limpa).

Incorrendo em causa de inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “e” da Lei Complementar 64/90, nos itens 1 e 6 em razão da condenação criminal por órgão colegiado pela prática dos crimes de corrupção ativa, tipificada no artigo 317 do Código Penal e no artigo 1º, *caput*, inciso V, da Lei 9.613/98, com a redação dada à época dos fatos, configurou-se a hipótese de inelegibilidade a ensejar o indeferimento do registro de candidatura de Luís Inácio Lula da Silva.

O candidato obteve uma decisão liminar proferida pelo Comitê Internacional dos Direitos Humanos, causando polêmica na imprensa acerca da possibilidade de que sua candidatura fosse deferida por meio dela.

Constatou-se na análise do registro de candidatura do candidato referido que o Comitê Internacional de Direitos Humanos não pode apreciar pedidos individuais de cidadãos de Estados Partes que não tenham ratificado o primeiro protocolo facultativo do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, de onde se extrai tal prerrogativa.

De acordo com a doutrina e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a admissão de tratados no direito interno corresponde a um ato complexo, que exige aprovação do Congresso Nacional por meio de Decreto Legislativo, na forma prevista no artigo 49, inciso I, da Constituição, bem como de sua promulgação e publicação de Decreto Presidencial, na forma prevista pelo artigo 84, inciso VIII, Lei Maior.

O texto principal do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos tem aplicação no direito interno, porque foi aprovado pelo Congresso e pelo Poder Executivo, respectivamente por meio do Decreto Legislativo 226, de 12 de dezembro de 1991 e pelo Decreto Presidencial 592, de 6 de julho de 1992.

Os protocolos facultativos, contudo, foram objeto de aprovação pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo 311, em 16 de junho de 2009. Porém, não houve Decreto Presidencial promulgando-o, razão pela qual não se atendeu ao disposto no

artigo 84, inciso VIII, da Constituição, não gozando de validade no direito interno.

Dessa forma, o pedido individual formulado perante o Comitê Internacional de Direitos Humanos, embora possível pelo primeiro protocolo facultativo, não alcança, por enquanto, os cidadãos brasileiros, de modo que o pronunciamento do Comitê Internacional de Direitos Humanos em petição individual quanto a brasileiros não encontra respaldo no direito interno.

De outro lado, as decisões proferidas por organismos internacionais classificam-se em recomendações, decisões quase judiciais e decisões judiciais, sendo o Comitê Internacional de Direitos Humanos um órgão de natureza administrativa, não jurisdicional, revestido, portanto, de poderes para exarar recomendações e, quando muito, decisões quase judiciais, que não gozam de eficácia no direito interno dos Estados Partes integrantes do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.

Ainda que os protocolos facultativos tivessem sido adotados, a regra supostamente atacada, qual seja, a do artigo 25 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos não restaria violada, porque o tratamento dado ao candidato tanto no julgamento que indeferiu sua candidatura pela inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, “e”, da LC 64/90, como no afastamento da incidência do artigo 16-A da Lei Eleitoral não se realizou de forma excepcional, mas com fundamento em jurisprudência firmada pelo Poder Judiciário nacional na interpretação de seu direito interno, aplicado de forma igualitária.

De fato, o afastamento imediato do direito de realizar os atos de campanha até o trânsito em julgado do processo de registro de candidatura ocorreu em razão de nova interpretação do Tribunal Superior Eleitoral quanto ao artigo 16-A da Lei das Eleições. Entendeu-se que a partir da Lei da Ficha Limpa, que alterou a Lei de Inelegibilidades para admitir hipóteses de inelegibilidade a partir de decisões de órgãos colegiados, não se pode mais aguardar o trânsito em julgado dos requerimentos de registro de candidatura, sendo suficiente o indeferimento por órgão colegiado da Justiça Eleitoral.

A interpretação dada ao artigo 16-A da Lei das Eleições ocorreu em julgamento em sede de Embargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral 0000139-25.2016.6.21.0154, em caso originário de Salto do Jacuí, no Rio Grande do Sul. Não houve, portanto,

criação de nova interpretação especificamente do caso de Luís Inácio Lula da Silva para afastá-lo da disputa à Presidência da República, mas mera interpretação das normas postas e vigentes ao caso concreto, que já havia sido adotada em caso anterior, justificando-se o imediato impedimento para que o candidato realizasse os atos de campanha.

Anote-se que o então candidato à Presidência da República tentou afastar a inelegibilidade nos órgãos competentes e a suspensão da inelegibilidade pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Supremo Tribunal Federal, não obtendo êxito até o momento do julgamento de seu pedido de registro de candidatura, não atendendo, portanto, às hipóteses que admitiriam a superação da inelegibilidade, nos moldes dos artigos 26-A e 26-C da Lei de Inelegibilidade.

Por fim, considerando que o artigo 25 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos tem validade no direito interno, não houve violação no que se refere ao direito do candidato de ser eleito (artigo 25, b, do Pacto), pois a verificação da hipótese de inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “e”, da Lei das Inelegibilidades consiste em mera atividade de subsunção do fato à norma, operando-se em face de todos, sem qualquer distinção.

Mesmo que os protocolos facultativos tivessem validade no direito interno, não houve, ainda, o esgotamento de todos os recursos na via do direito interno, na forma exigida pelo artigo 2º do primeiro protocolo facultativo do Pacto Civil dos Direitos Civis e Políticos.

Concluindo, a decisão liminar obtida por Luís Inácio Lula da Silva junto ao Comitê Internacional dos Direitos Humanos da ONU não tinha e nem tem o poder de suspender a inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “e” da Lei de Inelegibilidades, porque a decisão proferida por aquele órgão não alcança cidadãos brasileiros, ante a falta do Decreto Presidencial de promulgação do Decreto Legislativo 311/2009, que admite os protocolos facultativos do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos.

Referências

- BRASIL. (1940). Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro. Disponível em: [<http://bit.ly/2Yx5zd0>]. Acesso em: 9 dez. 2019.

- _____. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [<http://bit.ly/2NkaLN5>]. Acesso em: 5 nov. 2019.
- _____. (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: [<http://bit.ly/2NkaSsm>]. Acesso em: 5 nov. 2019.
- _____. (1991). Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991. Aprova os textos do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos aprovados, junto com o Protocolo Facultativo relativo a esse último pacto, na XXI Sessão (1966) da Assembleia-Geral das Nações Unidas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://bit.ly/36Ihcl5>]. Acesso em: 5 nov. 2019.
- _____. (1992a). Decreto Presidencial nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://bit.ly/2qr8vew>]. Acesso em: 5 nov. 2019.
- _____. (1992b). Decreto Legislativo nº 27, de 1992. Aprova o texto da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto São José) celebrado em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, por ocasião da Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://bit.ly/2Nlfuyy>]. Acesso em: 6 nov. 2019.
- _____. (1992c). Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://bit.ly/33o1Dx1>]. Acesso em: 6 nov. 2019.
- _____. (1997). Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://bit.ly/2CkgAUR>]. Acesso em: 6 nov. 2019.
- _____. (1998). Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://bit.ly/36Eo7Mi>]. Acesso em: 6 nov. 2019.
- _____. (2002). Decreto Legislativo nº 4.388, de 25 de setembro de 2002. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://bit.ly/32nCWzs>]. Acesso em: 5 nov. 2019.
- _____. (2003). Tribunal Superior Eleitoral. Resolução do TSE de nº 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. *Diário de Justiça*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://bit.ly/33pE6vB>]. Acesso em: 6 nov. 2019.
- _____. (2009). Decreto Legislativo nº 311, de 16 de junho de 2009. Aprova o texto do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, adotado em Nova Iorque, em 16 de dezembro de 1966, e do Segundo Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos com vistas à Abolição da Pena de Morte, adotado e proclamado pela Resolução nº 44/128, de 15 de dezembro de 1989, com a reserva expressa no art. 2º. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://bit.ly/34CfPm8>]. Acesso em: 5 nov. 2019.
- _____. (2012a). Supremo Tribunal Federal. Ação declaratória de constitucionalidade 29. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://bit.ly/2RzNFFd>]. Acesso em: 9 dez. 2019.
- _____. (2012b). Supremo Tribunal Federal. Ação declaratório de constitucionalidade 30. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://bit.ly/2qFhy6>]. Acesso em: 9 dez. 2019.
- _____. (2012c). Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 4.578. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://bit.ly/2E3Ecoa>]. Acesso em: 9 dez. 2019.
- _____. (2012d). Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012. Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://bit.ly/2CvsdIV>]. Acesso em: 6 nov. 2019.
- _____. (2016a). Supremo Tribunal Federal. *Pena pode ser cumprida após decisão de segunda instância, diz STF*. Disponível em: [<http://bit.ly/32m4RzP>]. Acesso em: 6 nov. 2019.
- _____. (2016b). Tribunal Superior Eleitoral. Súmula 45. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://bit.ly/2rkiLFN>]. Acesso em: 6 nov. 2019.
- _____. (2016c). Tribunal Superior Eleitoral. *Embargos de declaração em recurso especial eleitoral: Respe 00001392520166210154*. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: [<http://bit.ly/2PwN04z>]. Acesso em: 9 dez. 2019.
- _____. (2018a). Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Operação Lava Jato: TRF4 confirma condenação do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Disponível em: [<http://bit.ly/2WNtLqI>]. Acesso em: 6 nov. 2019.
- _____. (2018b). Tribunal Superior Eleitoral. *Registro de Candidatura 0600903-50.2018.6.00.0000*. Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, DF. Disponível em: [<http://bit.ly/32m3wcm>]. Acesso em: 6 nov. 2019.
- _____. (2018c). Supremo Tribunal Federal do. *Medida Cautelar na Petição 7.848 Distrito Federal*. Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF. Disponível em: [<http://bit.ly/33nmbG1>]. Acesso em: 6 nov. 2019.

- CANÁRIO, P. (2018). *Partido diz que vai pedir para desistir de liminar sobre execução antecipada*. Disponível em: [http://bit.ly/2WPfEkG]. Acesso em: 6 nov. 2019.
- CASADO, L.; TUROLLO JÚNIOR, R. (2018). *PT registra candidatura de Lula à Presidência: ex-prefeito de São Paulo Fernando Haddad foi apresentado ao tribunal como candidato a vice*. Disponível em: [http://bit.ly/2CkorSq]. Acesso em: 6 nov. 2019.
- CONSULTOR JURÍDICO. (2018). *Em nova ADC, PCdoB pede que Supremo impeça execução provisória da pena*. Disponível em: [http://bit.ly/2qsro0F]. Acesso em: 6 nov. 2019.
- EL PAÍS. (2018). *A Cronologia da investigação que levou Lula à prisão: do início da Operação Lava Jato à decisão do Supremo que rejeitou o último recurso do ex-presidente*. Disponível em: [http://bit.ly/34CGNdC]. Acesso em: 6 nov. 2019.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: [http://bit.ly/2JUwutt]. Acesso em 6: nov. 2019.
- RAMOS, A. C. (2013). *Processo Internacional de Direitos Humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva.
- RODAS, J. G. (2015). *Tratado internacional só é executório no Brasil depois da promulgação e publicação*. Disponível em: [http://bit.ly/32nFwVW]. Acesso em: 6 nov. 2019.

Tendências do Partido dos Trabalhadores e a indisciplina na Câmara dos Deputados*

Cristiana Maglia

Resumo

O presente artigo busca analisar a disciplina dos deputados do Partido dos Trabalhadores em meio às suas transformações no sistema político brasileiro e em sua organização interna. Na última década, o PT vem tendo sua indisciplina aumentada, ao mesmo tempo em que parte da literatura aponta para mudanças em sua organização política, sua prática e seu discurso. Ao relacionar esses dois pontos, o artigo tem como objetivo estudar a composição das tendências internas na indisciplina do PT na Câmara dos Deputados. São apresentados dados sobre a indisciplina partidária e os deputados que mais votaram contra a indicação da liderança entre 1991 e 2014. A análise sugere a possibilidade de que a indisciplina parlamentar tenha canalizado a oposição interna do partido, por vezes inclusive resultando em dissidências, como resposta aos impactos de suas transformações na democracia interna do partido.

Palavras-chave: Partido dos Trabalhadores; tendências intrapartidárias; Câmara dos Deputados; indisciplina parlamentar; oposição intrapartidária.

Abstract

This article aims to analyze the discipline of the congressmen and congresswomen of the Workers' Party (PT) at the Brazilian Chamber of Deputies during the transformations the party went through, both in its role in the Brazilian political system and in its internal organization. In the last decade, PT's parliamentarians have increased their indiscipline, at the same time that part of the literature considers that the party went through relevant changes in its political organization, practice and discourse. By relating these two points, the article aims to study how these transformations, especially in the composition of

* Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no 39º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs) em outubro de 2015.

Sobre a autora

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: cris.maglia@gmail.com

internal tendencies, reflected on PT's indiscipline in the Chamber of Deputies. Data on party overall indiscipline and on its most undisciplined deputies between 1991 and 2014 are presented. The analysis suggests that parliamentary indiscipline has channeled the party's internal opposition, sometimes even resulting in dissent, as a response to the impacts on its transformation and on its internal democracy.

Keywords: Workers' Party (PT); intraparty tendencies; Chamber of Deputies; parliamentary indiscipline; intraparty opposition.

Artigo recebido em 19 de novembro de 2018 e aprovado pelo Conselho Editorial em 26 de fevereiro de 2019.

Introdução

O Partido dos Trabalhadores (PT) é um dos principais do sistema partidário brasileiro. Ao longo de quase três décadas de fundação, o PT logrou ser um ponto de referência eleitoral na política brasileira – ao ganhar quatro eleições presidenciais desde 1989 e mantendo uma das maiores bancadas na Câmara dos Deputados em todas as eleições – e também em termos ideológicos – se consolidando como força política hegemônica na centro-esquerda do país. Um dos aspectos característicos importantes do PT, salientado pela literatura, é a alta disciplina parlamentar (Ames, 2003; Figueiredo e Limongi, 1999; Mainwaring, 2001), mesmo com uma ampla gama de tendências e com diversas mudanças em sua organização interna. Nesse sentido, o objetivo deste artigo é compreender a indisciplina parlamentar do PT a partir das facções e dinâmicas internas do partido.

Ao longo da última década, a disciplina de voto diminuiu entre os deputados federais do PT, particularmente após sua primeira vitória eleitoral para a presidência da república. Ao mesmo tempo, observa-se a emergência de uma literatura sobre as modificações que o partido vem sofrendo em sua estrutura interna nesse mesmo período em que ocupou a presidência (Hunter, 2010, Lacerda, 2002, Ribeiro, 2010). Neste trabalho, a formação e as transformações do partido são revisadas a partir da literatura de referência sobre o tema nas duas primeiras seções do artigo. A primeira seção discute o processo de formação do PT no sistema político brasileiro desde sua fundação até a sua gestão do executivo federal. A segunda foca o processo organizacional e interno do partido. Essa revisão serve

de fundamento para a análise da indisciplina partidária dos deputados da Câmara dos Deputados e das correntes às quais os parlamentares mais indisciplinados estão vinculados.

Nesse sentido, são analisados os parlamentares cuja indisciplina foi significativamente superior à média de votações indisciplinadas em cada mandato. Os dados das votações nominais utilizados fazem parte do Banco de Dados Legislativos do Centro Brasileiro Análise e Planejamento (Cebap). É, ainda, utilizado de forma analítica o Índice de Rice sobre os dados das votações nominais no plenário da Câmara desde a eleição de 1987 para avaliar a evolução da coesão partidária do PT ao longo do tempo. A instrumentalização desse índice foi feita pelo Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (Neci/USP).

A formação do Partido dos Trabalhadores

A história do Partido dos Trabalhadores se inicia com a transição democrática no Brasil. Sua fundação se deu no contexto das medidas da transição “lenta, gradual e segura” do presidente militar Ernesto Geisel e de sua continuidade com o General João Figueiredo, a partir de 1979. Também fez parte desta conjuntura uma crise econômica que agravava a questão da desigualdade de renda do país. Depois de doze anos de regime eleitoral bipartidário, a promulgação da lei 6767/1979 institucionalizou o multipartidarismo dentro da proposta de distensão e como resposta do governo militar aos ganhos eleitorais que o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) vinha obtendo, com o intuito de dividir suas lideranças e votos. Neste cenário, porém, foi criado um novo sujeito político-partidário com poucas conexões ao sistema partidário pregresso. O PT seria formado pela junção entre o novo sindicalismo, intelectuais de esquerda e partes progressistas da Igreja Católica, com uma pauta específica de participação da classe trabalhadora na política brasileira.

É possível afirmar que o surgimento do *novo sindicalismo*, no final dos anos 1970 em São Paulo, especificamente na região do ABCD paulista, é o fenômeno mais intimamente ligado à formação do PT (Keck, 1991; Meneguello, 1989). Tal fato foi consequência das transformações passadas pelo Brasil nas décadas anteriores, catalisadas pelo crescimento econômico acelerado na indústria e pelo respectivo aumento do número de operários. Este processo, combinado

com a concentração de renda, acabou por marginalizar a população trabalhadora tanto econômica quanto politicamente. O novo sindicalismo foi assim chamado pela nova forma de conduzir o conflito entre capital e trabalho, distinto do modo tradicional e atrelado ao Estado e por ele gerenciado (Keck, 1991). Assim, buscou-se redefinir a plataforma de reivindicações do movimento sindical, com pautas específicas sobre mudanças na legislação trabalhista brasileira, negociações diretas entre os sindicatos e as empresas, alteração da política de arrocho salarial e direito de greve por meio de atuações políticas, como as greves de 1978, 1979 e 1980 deflagradas pelos metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema (Meneguello, 1989).

Quando as greves alcançaram outros setores – para além dos trabalhadores industriais – e outras regiões, o novo sindicalismo lançou as bases de um novo ator político que, com a reforma partidária de 1979, materializou-se na criação de um partido político. Estas movimentações foram levadas a cabo por atores políticos como Luiz Inácio Lula da Silva, presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema (SMSBCD), Olívio Dutra, do Sindicato de Bancários do Rio Grande do Sul, e João Paulo Pires de Vasconcelos, do Sindicato dos Metalúrgicos de João Monlevade, em Minas Gerais. A estas atividades foram somados ideais de intelectuais de esquerda, militantes de movimentos sociais e de tendências clandestinas de esquerda, membros ligados às Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica e alguns parlamentares emedebistas para a construção de um partido de composição heterogênea. O PT buscou, então, dentro das especificações legais impostas pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP), criar um espaço para possibilitar a participação ativa e a representação da classe trabalhadora no processo político institucional (Keck, 1991; Meneguello, 1989). A fundação do partido se deu no dia 10 de fevereiro de 1980 com a presença de 1.200 militantes de dezoito estados, em São Paulo.

Segundo Meneguello (1989), o PT não foi previsto pelo governo militar, condutor da abertura política, e estava ausente da oposição até então formada, representada pelo MDB. Isso fez com que o partido fosse salientado pela autora como uma “novidade no arranjo de forças políticas advindo com a Reforma Partidária de 1979, qual seja, a ruptura com os padrões conhecidos de organização partidária no Brasil” (Meneguello, 1989, 21). Desta forma, a autora afirma que a origem do partido é a primeira característica que o destaca no

quadro da história partidária brasileira. O segundo destaque do PT tange à organização e funcionamento internos, que originalmente advogavam pela militância permanente e pela ligação estreita com as organizações de base, até mesmo preterindo a disputa eleitoral frente às lutas sociais. O terceiro ponto de singularidade diz respeito à proposta política original petista de orientação ideológica definida pelo caráter classista.

Essas três especificações do modelo petista fazem com que a autora enquadre o PT como o primeiro partido de massas brasileiro, segundo a classificação de Maurice Duverger (1980). Meneguello reconhece que, apesar da importância histórica do trabalho “Os Partidos Políticos”, Duverger é tido pela literatura como ultrapassado pela inadequação de seu modelo analítico aos partidos e sistemas partidários. Contudo, a autora apresenta e discute o modelo de análise de organizações e partidos de massa de Duverger, afirmando que o “Partido dos Trabalhadores adequa-se a ele na sua totalidade” (Meneguello, 1989, 35) justamente por suas especificidades.

Nos mesmos moldes que Meneguello, Keck (1991) apresenta a criação do PT como uma anomalia. Seu caráter anômalo se expressa em três aspectos: a base social sólida do partido no setor operário¹ e nos movimentos sociais; a ênfase no processo de representação (tanto interna quando nas disputas eleitorais); e o conteúdo programático petista, singular no sistema partidário criado na década de 1980. A autora retoma a história da construção do partido, destacando pontos importantes no que concerne à sua estruturação antes de disputar eleições, às vitórias das prefeituras das capitais de São Paulo, Porto Alegre e Vitória e aos desafios do PT de se consolidar nacionalmente.

A trajetória do PT até o Executivo Federal foi marcada por diferentes resultados eleitorais, com importantes conquistas municipais e estaduais. Na Câmara dos Deputados, foco deste trabalho, logrou aumentar seu número de congressistas constantemente desde 1982, como apontado no Quadro 1. Em 2002, o PT formou a maior bancada partidária na Câmara dos Deputados, com 92 parlamentares, ou seja, 17,9%.

1. A autora enfatiza também a vinculação orgânica (mesmo que não institucional ou jurídica) entre o PT e a Central Única dos Trabalhadores (CUT), que formam “os novos, coerentes e institucionalizados atores políticos que surgiram durante a transição política” (KECK, 1991, 13).

Quadro I – Crescimento do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados: número de deputados eleitos do PT entre 1982-2014

Eleição	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014
Número de Deputados do PT	7	16	35	49	58	91	83	88	69

Fontes: Câmara dos Deputados e Banco de Dados Legislativo do Cebrap.

Nas eleições majoritárias para o Executivo, Lula candidatou-se à presidência em três oportunidades antes da vitória de 2002. Como destacado por Hunter (2010), é importante enfatizar que o PT sofreu diversas transformações durante esses anos. Ao repassar a trajetória do PT, a autora destaca a progressiva moderação do discurso do partido e de Lula, no caminho à presidência. Exemplos dessa moderação são a Carta ao Povo Brasileiro e a aliança com José Alencar, do Partido Liberal, na chapa presidencial eleita em 2002. A soma da conquista do Executivo Federal e da maior bancada partidária em 2002 fez com que houvesse a possibilidade de o PT levar a cabo parte dos objetivos do partido, como as políticas sociais. No entanto, Hunter (2010) explicita que parte desta trajetória de expansão se deu por mudanças significativas no partido e em seus políticos, seja pelo abandono de seu programa radical, seja pela conversão do PT em um partido do tipo *catch all* (Kirchheimer, 2012).

Seguindo o paradigma institucionalista, Hunter (2010) aponta que duas frentes de atuação, a do Legislativo e a do Executivo, moldaram o PT atual. Na Câmara, o cenário era de oposição e construção de um partido forte, de esquerda, programático e de organização disciplinada, enquanto no Executivo houve uma inclinação do partido ao centro ao longo das disputas. Dessa forma, alguns aspectos considerados fundamentais na liderança legislativa oposicionista foram deixados de lado em nome de estratégias mais próximas dos partidos mais convencionais, conduzido pelo intuito de maximizar votos nas eleições majoritárias e, uma vez no governo, viabilizar a governabilidade em meio ao presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988; Hunter, 2010). Isso fez com que o PT se tornasse mais suscetível aos incentivos institucionais para a construção de seu apoio político e eleitoral, o que o induziu gradualmente a tomar medidas tais como “afrouxar de suas posições

programáticas, forjar alianças oportunistas e restaurar a patronagem” (Hunter, 2010, 2). O resultado deste processo, segundo a autora, foi uma transformação significativa no partido.

Contudo, Hunter (2010) aponta que o PT não se adaptou completamente ao ambiente, impedido pelos resquícios de seus legados históricos de radicalismo e de comprometimento com um projeto transformador de país. Mesmo em sua adaptação ao Executivo, o PT permaneceu o partido mais disciplinado e coeso do sistema político brasileiro (Hunter, 2010, 42): a adaptação e a moderação do PT ocorreram em conjunto com o constrangimento imposto por esses legados históricos e institucionais.

Para a autora, são duas estratégias distintas: de moderação do discurso no Executivo e de radicalismo no Legislativo. Essas táticas são analisadas por Hunter pela combinação dos vieses da escolha racional e dos neoinstitucionalismos histórico e estratégico para entender continuidades e mudanças em partidos políticos (Hunter, 2010). O institucionalismo estratégico corresponde à adaptação do PT ao ambiente *externo*, enfatizando as respostas da organização partidária aos incentivos² deste sistema, ao passo que o institucionalismo histórico destaca a importância de práticas organizacionais e de tomada da decisão *internamente* persistentes que constroem adaptações³. Por fim, a autora conclui que o PT avançou em resposta a mudanças das condições do ambiente, mas foi constrangido pela reminiscência de suas trajetórias passadas: as pressões do sistema afetam significativamente a face externa do partido, mas têm dificuldade de alterar parte de seu núcleo interno (Hunter, 2010, 44). Considerando essa dinâmica de pressões externas por adaptação e resistência interna residual, a próxima seção busca mapear as tendências do PT para compreender como se deram tais mudanças, levando em consideração seus atores oposicionistas, radicais e persistentes.

2. Instituições e presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988), estrutura de competição eleitoral e mudanças econômicas.
3. A autora aponta, ainda, que o institucionalismo histórico também ajuda a compreender alguns pontos negativos na trajetória do PT: “as restrições do partido ao financiamento de grandes empresas fizeram com que o PT buscasse recursos ilegalmente em cidades governadas por ele. Isso escalonou até o mensalão” (Hunter, 2010, 4). O mensalão também é tratado pela autora como a representação de um choque entre a liderança petista que buscava responder a múltiplas pressões e a resistência à completa acomodação do partido (HUNTER, 2010, 176).

A organização interna e as tendências do PT

Como abordado anteriormente, especialmente por Hunter (2010), as transformações sofridas pelo PT não foram descoladas da dinâmica interna da instituição. Nesse sentido, é preciso destacar a importância de legados históricos formativos no condicionamento de mudanças de ordem programática e ideológica⁴. Deste modo, a análise da evolução das tendências, correntes e facções⁵ do partido, em meio à dinâmica de competição intrapartidária, aproximam a conjuntura de suas transformações ao objeto do trabalho, de mapeamento interno e compreensão de suas mudanças. Dessa forma, esta seção trata sobre a organização interna do PT e o jogo de forças políticas que o conduziram institucionalmente, levando em consideração importantes estudos sobre o tema, de autores como Azevedo (1995), Lacerda (2002), Ribeiro (2010) e Amaral (2010), que dimensionam sua competição intrapartidária e suas diferentes ideologias defendidas.

Não há como descolar a composição originária heterogênea do PT da forma como se constituiu sua organização interna, de conjunção de diferentes concepções ideológicas e estratégicas (Amaral, 2010; Keck, 1991; Meneguello, 1989). A Carta de Princípios, divulgada pelo Movimento Pró-PT, de 1979, já explicitava o intuito de respeitar o direito às tendências e facções, mas, ao mesmo tempo, de não tornar o PT um partido-frente (Ribeiro, 2010).

Em 1983, foi criada a Articulação dos 113, que buscava construir uma maioria estável para unificar os objetivos do PT, bem como controlar recursos organizacionais (Amaral, 2010). A Articulação foi a primeira “coalizão dominante” do PT (Keck, 1991, 136) e contou com a presença de membros do novo sindicalismo, intelectuais e líderes independentes, como Lula, José Dirceu, Jair Meneguelli, Aloízio Mercadante, Marco Aurélio Garcia, Eduardo Suplicy, Benedita da Silva, Hélio Bicudo, Francisco Weffort e Paul Singer. A corrente permaneceu como um grande grupo moderado e pragmático que tinha como objetivo “*manter a hegemonia no PT*”, derrotando as tendências

-
4. Hunter (2010) analisa as agremiações intrapartidárias como “moderados” e “radicais” por opção metodológica. Buscamos, neste artigo, esquematizar e especificar o lugar das tendências na dinâmica interna do partido.
 5. Tendências, correntes e facções serão consideradas como sinônimos para os fins deste artigo, da mesma forma que trabalhos como Amaral (2010) e Lacerda (2002).

mais à esquerda. Tendo na figura de Lula um segundo elemento aglutinador, a Articulação se configurou como uma espécie de *pacto de governabilidade do PT*” (Ribeiro, 2010, 187).

Nesse contexto, no 5º Encontro Nacional, em 1987, foi aprovada a Regulamentação sobre as Tendências Internas com o objetivo de enquadrar a disputa política dentro do PT, proibindo a dupla militância⁶ e disciplinando os partidários. A regulamentação foi intransigente especialmente no reconhecimento de grupos trotskistas, como a Convergência Socialista (CS), a Causa Operária (CO) e O Trabalho (OT). Em 1990, no 7º Encontro Nacional, dez tendências tiveram direito à participação. Entre elas estavam: a Articulação, de caráter moderado e leninista ou trotskista, CS, OT, Democracia Socialista (DS), Força Socialista (FS), Luta pelo Socialismo, Tendência Marxista (TM), Vertente Socialista (VS), Voz Proletária (VP) e Nova Esquerda (antigo Partido Revolucionário Comunista) (Ribeiro, 2010). A primeira tendência dissidente do PT foi, então, a Causa Operária (CO), que teve seu pedido de reconhecimento negado por seu discurso radical extremo, destoante dentro do partido petista.

Ribeiro observa o processo de negociação da regulamentação capitaneada pela Articulação que, apesar de ter seu poder aumentado, se comprometeu a respeitar a proporcionalidade válida para os diretórios e comissões executivas⁷ (Ribeiro, 2010). As tendências se institucionalizaram e passaram a ser os “principais veículos de representação interna, canalizando diferentes demandas partidárias” (Amaral, 2010, 139), retendo o monopólio de representação interna no PT e tornando-se “canalizadoras das demandas internas, organizadoras dos conflitos e canais de acesso dos filiados aos postos dirigentes, [...] reconhecidas formalmente como os partidos do sistema político petista” (Ribeiro, 2010, 191).

Em relação às distintas ideologias defendidas dentro do PT, Azevedo (1995) apresenta um dos primeiros trabalhos sobre a

6. Uma das motivações da proibição da dupla militância foi a prisão de militantes petistas ligados ao Partido Comunista Brasileiro Revolucionário (PCBR) em uma tentativa de assalto a um banco para o financiamento da Revolução Sandinista nicaraguense, sem o aval dos órgãos dirigentes do PT (Amaral, 2010, 137).

7. A plena institucionalização da competição se deu no começo da década de 1990, com a proporcionalidade formalmente assegurada no 7º EN e o fim da exigência de 10% de delegados para a disputa de uma chapa ao DN (Amaral, 2010; Lacerda, 2002; Ribeiro, 2010).

organização interna do PT. O autor avalia as posições ideológicas conflitantes do partido por meio da análise dos “documentos básicos” e das Resoluções Políticas dos Encontros Nacionais de 1987, 1989 e 1990. Segundo o autor, até 1995, o partido apresentava o discurso de “socialismo democrático”, desprovido de definição da relação estabelecida entre os termos e marcado por inconsistências e ambiguidades nas escolhas petistas entre leninismo e social-democracia.

A divergência ideológica nas teses apresentadas nos Encontros Nacionais é tratada por Lacerda (2002) em duas dimensões: a ideológica e a programática, o que leva o autor a dividir o partido entre esquerda (que destaca a luta social sobre a luta institucional, ausência de compromisso com a institucionalidade e busca pelo socialismo e alianças restritas) e direita (que enfatiza a luta social por meio do espaço institucional com mesma importância, o compromisso com a institucionalidade e alianças amplas). Conforme os princípios divididos que se propagavam nos Congressos (1991 e 1999) e nos Encontros Nacionais do PT, foi possível perceber uma maior fragmentação e distintos realinhamentos ideológicos e estratégicos, com mais chapas na disputa e na formação do Diretório Nacional.

Vale salientar que, em decorrência desse fracionamento, os órgãos dirigentes deixaram de ser exclusivamente controlados pela Articulação, que também se fracionou, por sua vez, dada a base heterogênea⁸. A tendência se dividiu em 1993 entre as correntes Articulação Unidade na Luta (UNL), de continuidade, e Articulação de Esquerda (AE), dissidente e mais à esquerda. No 8º Encontro, em 1993, a AE e a Democracia Socialista (DS) formaram a chapa “Uma opção de esquerda” que, em conjunto com a chapa “Na Luta PT”, lograram obter, pela primeira vez, uma maioria da esquerda partidária.

O DN de esquerda sofreu diversas críticas de deputados ligados à UNL e à Democracia Radical (junção da Vertente Socialista e da Nova Esquerda), que detinha a maioria nas bancadas estaduais e federal, assim como nas gestões municipais e nos Diretórios Estaduais. As críticas se relacionavam especialmente ao Programa

8. A ruína dos regimes socialistas, no final da década de 1980, também é salientada pelos autores Amaral (2010) e Ribeiro (2010) como um ponto de tensão para a Articulação, que possuía visões antagônicas. Apesar de ter majoritariamente formulações teóricas distintas, também possuía alas marxistas e posições ambíguas em relação à revolução.

de Governo da candidatura derrotada de Lula em 1994 e à inabilidade de reação ao sucesso do Plano Real (Ribeiro, 2010, 205).

No 10º Encontro, a Articulação UNL formou aliança com a Democracia Radical e com a chapa de centro “Velhos Sonhos, Novos Desafios”, que foi o fiel da balança na eleição que reconquistou o DN, elegendo José Dirceu como presidente em uma votação apertada contra Raul Pont, representante da DS. Esta vitória transformou a Articulação UNL no chamado Campo Majoritário (CM), de tendências moderadas, que comandou o PT pelos dez anos seguintes por meio de uma estratégia de estimular defecções na esquerda do partido, cooptando dirigentes em troca de cargos (Ribeiro, 2010). Segundo Ribeiro (2010) e Amaral (2010), a Articulação, por ter uma maioria estável, conseguiu levar a cabo uma série de mudanças no desenho institucional e no programa partidário, moldando o perfil do partido que chegaria à Presidência da República em 2003. Formavam o CM, a Articulação UNL, a Democracia Radical e as correntes de centro, PT de Luta e de Massas e Movimento PT.

Para melhor compreensão desse processo e de seu impacto sobre a disciplina parlamentar do partido, vale discutir com um pouco mais de detalhe as principais correntes políticas que comporiam este jogo de forças intrapartidário.

A corrente Nova Esquerda tinha origem no Partido Revolucionário Comunista (PRC), fundado em 1982 por dissidentes do PCdoB e que migrou para o PT. A tendência originalmente de esquerda e radical, que contou com líderes como Tarso Genro e José Genoíno, sofre, a partir do 7º EN (1990), uma transformação ideológica em direção à moderação pelo incentivo institucional de proporcionalidade nas executivas (Ribeiro, 2010, 196). Junto à Vertente Socialista, a Nova Esquerda formaria, posteriormente, a Democracia Radical, grupo considerado mais à direita do PT (Lacerda, 2002, Ribeiro, 2010). Seus principais líderes, além de Genro e Genoíno, eram Marina Silva e Eduardo Jorge.

O Movimento PT, durante a hegemonia da Articulação UNL, de 1995 a 2005, agregou líderes já posicionados no centro e algumas figuras como Arlindo Chinaglia (egresso da AE), Tarso Genro (egresso da NE/DR), Jacques Wagner e Tilden Santiago. A tendência PT de Lutadas e de Massas surgiu principalmente de um coletivo do PT de São Paulo, com os líderes Iara Bernardi, Ricardo Berzoini e os irmãos Tatto, em aliança com a Articulação (Ribeiro, 2010, 210).

As tendências que se mantiveram à esquerda – segundo Lacerda (2002), Ribeiro (2010) e Amaral (2010) – foram a AE, a DS, a CS, a FS, a OT, a TM e o Comitê de Movimentos Populares (CMP)⁹. A Articulação de Esquerda (AE), por meio do seu jornal *A Hora da Verdade*, começou a fazer oposição à tendência Articulação antes mesmo de sua cisão oficial, em 1993. A nova tendência tinha inclinação à esquerda e estava ligada a movimentos sociais como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra e aos chamados “igrejeiros”. Suas principais lideranças foram Rui Falcão, Cândido Vaccarezza, Arlindo Chinaglia (posteriormente cooptados pelo CM), Adão Preto e Luciano Zica (Lacerda, 2002, 64).

A Democracia Socialista (DS) tem origem trotskista e sempre buscou manter uma corrente de esquerda revolucionária e socialista dentro do PT. Suas principais lideranças foram João Machado, Joaquim Soriano, Heloísa Helena, Raul Pont e Miguel Rossetto. Vale salientar também que a DS se tornou progressivamente uma tendência de centro a partir de 1994 pela boa relação com a Articulação, participando ativamente do partido até os dias de hoje, diferentemente das outras tendências trotskistas (Ribeiro, 2010).

A corrente O Trabalho, também de ideologia trotskista, permanece no PT como a tendência mais à esquerda, mas com baixa representação, com Markus Sokol como principal nome. A tendência Convergência Socialista foi a segunda tendência dissidente do PT. Seus deputados Cyro Garcia e Ernesto Gradella foram indisciplinados na Câmara dos Deputados, o que resultou em expulsão, em 1992. No ano seguinte, a CS formou o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU). As correntes Tendência Marxista e Comitê de Movimentos Populares foram progressivamente incorporadas em outras facções, como a Corrente Socialista dos Trabalhadores (CST) e o Movimento Esquerda Socialista (MES).

Do lado moderado, vale salientar que a cooptação de lideranças diversas pelo Campo Majoritário resultou em um processo de fracionamento, com a formação de tendências com percepções estratégicas e programáticas próximas da hegemônica, mas que buscavam ser cooptadas

9. Para mais informações, consulte os quadros “Evolução da correlação de forças na direção nacional do PT (1984-2005)”, de Ribeiro (2010, 194-195) e “Resultado das eleições (% dos votos válidos) para o DN entre 2001 e 2009”, de Amaral (2010, 151).

para alcançar uma posição mais favorável. Segundo Ribeiro (2010), houve uma conjunção entre fragmentação e coesão no jogo político pelo “rolo compressor” do CM. Por outro lado, isso também incentivou a formação de facções desertoras esquerdistas que estariam impotentes e isoladas. Exemplo disso foi a expulsão, em dezembro de 2003, dos deputados Luciana Genro e João Batista (Babá) e a senadora Heloísa Helena pela votação contra a Reforma da Previdência¹⁰. As tendências MES e CST, ligadas aos deputados, deixaram o PT junto a membros da DS de Heloísa Helena e fundaram, em junho de 2004, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) (Amaral, 2010).

Com a alteração nas regras eleitorais e a institucionalização do Processo de Eleições Diretas (PED), foi implementado, em 1999, a participação de filiados nas eleições para os cargos de direção do PT. Amaral (2010) avalia os efeitos destas mudanças no jogo eleitoral, apontando para o aumento da competição intrapartidária, com mais chapas participando da disputa, mas com pouca oscilação de votos, pois eram poucas as tendências que contavam com a maioria dos votos dos filiados. A conclusão do autor é que a suposição de que a alteração das regras beneficiaria os grupos com maior visibilidade só é verdadeira quando o quadro político também é favorável. Assim, quando a popularidade do Presidente Lula estava alta, a Articulação UNL obtinha mais votos, enquanto no PED de 2005, após o escândalo do mensalão¹¹, houve oposição dos filiados contra os grupos que comandavam o partido desde 1995. Somadas às investigações, as renúncias de José Dirceu, chefe da Casa Civil do governo, e José Genoíno, presidente do PT, levaram a uma grande crise (se não a maior) na história do PT devido ao fim da defesa da ética na política, resultado da ênfase na maximização eleitoral e na necessidade de recursos cada vez maiores para campanhas (Hunter, 2010).

No PED de 2005, o Campo Majoritário foi criticado pela esquerda do PT por sua autocracia em relação a alianças e medidas consideradas antiéticas ao longo de sua hegemonia, centrais no

-
10. O Presidente Lula enviou um projeto do Executivo que elevava a idade mínima para a aposentadoria e estabelecia uma contribuição para servidores públicos inativos. Vale salientar que durante o período em que o PT estava na oposição, havia uma grande rejeição em qualquer modificação na previdência (Amaral, 2010, 178).
 11. O chamado mensalão foi o esquema de suborno, com dinheiro de financiamento ilegal feito pelo PT a deputados federais para garantir o apoio ao governo.

escândalo do “mensalão”. No entanto, as correntes de esquerda não conseguiram formar uma maioria no DN, dando espaço para que facções moderadas como o Movimento PT e o PT de Lutas e de Massas (cooptadas pelo CM durante sua hegemonia) formassem a composição vencedora. Depois deste resultado, membros da AE, da DS e as tendências Força Socialista e Ação Popular Socialista, como os deputados Ivan Valente e Maninha, se desligaram do PT, bem como Plínio de Arruda Sampaio, que contava com o apoio de grupos de esquerda para a candidatura à presidência do PT.

No PED seguinte, de 2007, houve uma disputa menos intensa, dada concentração de votos em torno da tendência Construindo um Novo Brasil (antiga Articulação UNL/Campo Majoritário) e da chapa Mensagem ao Partido (composta pela DS e por ex-integrantes do CM), o que diminuiu a ala à esquerda e formou um “novo padrão de dinâmica da disputa intrapartidária”, mais moderada a partir de então (Amaral, 2010, 154). A popularidade do Presidente Lula durante este processo é ponto destacado por Amaral (2010) na explicação da maior visibilidade recebida pelas chapas moderadas, o que promoveu a disputa de Dilma Rousseff à presidência, em 2010. Para sua candidatura, houve uma busca por moderação, que continuou com a redução do campo da esquerda partidária e trouxe de volta o Campo Majoritário com as facções PTLM e a nova tendência Novo Rumo (NR) para o DN. Vale salientar ainda que as saídas de facções e militantes de esquerda do PT e a migração da DS para uma área mais moderada também ajudaram a diminuir o terreno da esquerda partidária.

Disciplina partidária

A literatura acerca do funcionamento do Congresso Nacional, especialmente em relação à Câmara dos Deputados e da disciplina partidária, é vasta e diversa. No entanto, existe um debate institucionalista mais demarcado sobre a governabilidade no Brasil durante a redemocratização. Lamounier e Meneguello (1986), Mainwaring (2001) e Ames (2003) defendem que o sistema político partidário no Brasil é caótico, com partidos fracos, políticos indisciplinados e permeado por relações clientelistas. Na década de 1990, contudo, os chamados estudos legislativos, capitaneados por autores como Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999) e Fabiano Santos (2002), foram pioneiros na análise da disciplina

partidária por meio de pesquisa empírica, chegando a conclusões diferentes das verdades consagradas sobre o tema: os partidos políticos brasileiros são disciplinados e previsíveis.

Dentro da literatura tradicional mais “pessimista”, Lamounier e Meneguello apontam que o Brasil é “um caso notório de subdesenvolvimento partidário” (1986, 9) no qual não há enraizamento dos partidos na sociedade. Mainwaring (2001) busca analisar o sistema político brasileiro e destaca sua baixa institucionalização, levando em consideração a instabilidade nos padrões de competição eleitoral (pela alta volatilidade eleitoral) e a pouca legitimidade dos partidos e das eleições no Brasil. Em relação à disciplina partidária, Mainwaring (2001) aponta que os partidos são fracos e os políticos autônomos, graças a regras institucionalizadas de junção entre o presidencialismo, um sistema eleitoral permissivo (de lista aberta, que personaliza a votação) e o federalismo (que garante a regionalização do voto).

Na mesma linha “pessimista” em relação à governabilidade na democracia brasileira, o trabalho de Sérgio Abranches (1988), que cunha o termo presidencialismo de coalizão, apresenta as críticas do autor sobre um sistema de trocas clientelistas que poderiam vir a minar a democracia no país. Ames (2003, 258) destaca que, apesar de estudos sobre a alta disciplina parlamentar apontarem para a força do líder, é necessário criticar os benefícios clientelistas recebidos pelos deputados.

Figueiredo e Limongi (1999) foram pioneiros na análise da disciplina partidária e das relações entre Executivo e Legislativo ao mostrar que o desenho constitucional brasileiro, mesmo com o presidencialismo de coalizão, não era por si só fadado ao fracasso e está bem próximo dos modelos parlamentares internacionais. Os autores enfatizam uma “forte e marcante preponderância do Executivo – pelo seu poder de iniciar legislação e forçar a apreciação de matérias – sobre um Congresso que se dispõe a cooperar e vota de maneira disciplinada” (Figueiredo e Limongi, 1999, 20) por uma organização centralizada pelo regimento interno nas mãos do líder sobre regras que distribuem funções parlamentares por meio dos partidos. Os autores apontam que há governabilidade no Brasil pela cooperação entre o Executivo e o Legislativo, facilitada pela previsibilidade do plenário da Câmara dos Deputados. A disciplina partidária, analisada empiricamente por Figueiredo e Limongi (1999), aponta que para qualquer votação na Câmara dos Deputados, em 84,9% das vezes os parlamentares votam de acordo

com a orientação do líder do partido, segundo sua instrumentalização do Índice de Rice nas votações¹².

Fabiano Santos desenvolve a ideia de que “o sistema político brasileiro passou por uma mudança fundamental [...], do sistema presidencialista faccional para o sistema presidencialista de coalização racionalizado” (Santos, 2002, 238). Tal mudança se daria por uma transferência de poderes decisórios e legislativos para o Executivo, fazendo com que os parlamentares se organizassem em partidos parlamentares para fazer parte do governo ou da oposição, o que, por sua vez, aumenta a previsibilidade. Bem como Figueiredo e Limongi (1999), Santos destaca que, na análise das votações em plenário, é possível perceber uma delimitação de espectro ideológico, deixando o comportamento individualista dos deputados à margem.

Em relação ao Partido dos Trabalhadores, os autores destacam o ponto máximo de probabilidade de voto disciplinado, de 0,973 (Figueiredo e Limongi, 1999, 27). As votações do PT também são enfatizadas por Mainwaring, juntamente a partidos de esquerda, pela disciplina quase perfeita (Mainwaring, 2001). Contudo, como veremos a seguir, a disciplina partidária do PT caiu a partir de 2003 e fica abaixo dos 85% durante o ano do escândalo do Mensalão. Assim, no presente artigo, é buscado analisar como se dá esta indisciplina conforme as tendências internas, correlacionando a falta de coesão e a oposição dentro do partido, refletida na Câmara dos Deputados.

Análise da disciplina partidária do PT

Esta seção aborda a análise da disciplina partidária do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados. Em primeiro lugar, é importante salientar que certas votações são mais sensíveis às regras partidárias em relação à disciplina. Pode-se afirmar que não é qualquer votação indisciplinada que leva à punição de um deputado. Em certas votações é demandada maior coesão do partido, com a indisciplina podendo levar à condenação de um partidário ou de seu grupo. Um exemplo histórico é a expulsão de Ayrton Soares (SP), Bete Mendes (SP) e José Eudes (RJ) pela votação indisciplinada em Tancredo Neves para a presidência, quando da orientação

12. O Índice varia de 0 a 100, sendo feito pela subtração da proporção de votos minoritários dos votos majoritários.

de abstenção. Outro caso ocorreu em 1993, quando Luiza Erundina aceitou a pasta da Secretaria da Administração Federal do governo do Presidente Itamar Franco, contrariando a orientação da cúpula do PT, o que resultou em suspensão de seus direitos.

Com os dados das votações da Câmara dos Deputados a partir do ano de 1989, é possível analisar a disciplina partidária do PT de maneira empírica. Vale salientar que, neste artigo, será utilizado o Índice de Rice (IR) dos deputados petistas para aferir variações na coesão do partido. A instrumentalização do índice utilizada foi feita pelo Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (NECI) da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, conforme exposto no Quadro 2. Do Índice de Rice, pode-se perceber que a disciplina partidária do PT é bastante alta, com média anual de mais de 94, com um máximo de 99,44 em 2000. No entanto, em alguns momentos, a disciplina partidária diminuiu, como em 2005, 2006, 2010, 2012, 2013 e 2014, com índices abaixo dos 90%.

Utilizando as votações nominais de cada deputado do PT, disponibilizadas pelo Banco de Dados Legislativos do Centro Brasileiro Análise Planejamento (Cebrap), foi possível analisar a participação específica de parlamentares e tendências que conduziram às variações no IR do partido entre os anos de 1989 e 2014. Dessa forma, buscou-se contabilizar os deputados de maior frequência de indisciplina em cada um dos sete mandatos sob vigência do atual sistema político. Para acompanhar a vinculação do grupo de deputados mais indisciplinados de cada mandato a uma tendência, analisou-se os parlamentares cujo número de votos discrepantes do líder fosse superior a um (01) desvio padrão acima da média entre os indisciplinados daquele mandato. Deste modo, pode-se obter uma lista, ponderada pela conjuntura de cada mandato, dos deputados que naquela circunstância eram mais indisciplinados¹³.

13. O Banco de Dados Legislativos do Cebrap disponibiliza as votações a partir de 1989, sendo os deputados mais indisciplinados, no período que vai até 1990, João Paulo (MG), com três votações indisciplinadas, e José Genoíno (SP), com duas votações, em um total de 85 votações. Vale notar que essas votações não se encaixam no quesito de discrepância acima, de um desvio padrão da média, para identificar um parlamentar indisciplinado.

Quadro 2 – Índice de Rice dos Deputados do PT, de 1989 a 2014¹⁴

Ano da Votação	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Índice de Rice	96,6	99,1	96,2	92,1	94,9	98,9	97,4	97,9	97,3	98	97,8	99,4	99,2
Ano da Votação	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Índice de Rice	98,9	96,5	93,1	84,9	89,2	97,6	97,2	95,6	82,7	94,8	88,5	87,3	86,4

Fonte: Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (Neci/FFLCH – USP). Elaboração própria.

14. Os dados são de até setembro de 2014.

Quadro 3 – Lista de deputados mais indisciplinados, considerando votos discrepantes do líder acima da média, desconsiderando as faltas

1991-1994	Número de votações indisciplinadas	Tendência
João Paulo	10	Articulação – base sindical
Ricardo Moraes	8	Articulação – base sindical
Florestan Fernandes	7	Independente
Cyro Garcia	7	Convergência Socialista
Paulo Paim	6	Independente
Ernesto Gradella	5	Convergência Socialista
Total de Votações	256	
1995-1998	Número de votações indisciplinadas	Tendência
Chico Vigilante	12	Articulação Unidade na Luta
Luiz Gushiken	11	Articulação Unidade na Luta
José Pimentel	10	Articulação Unidade na Luta
Fernando Ferro	8	Movimento PT
José Augusto	8	Articulação Unidade na Luta
Luciano Zica	8	Articulação de Esquerda
Eduardo Jorge	7	Vertente Socialista
Humberto Costa	7	Articulação Unidade na Luta
Padre Roque	7	Movimento PT
Paulo Delgado	7	Articulação de Esquerda
Waldomiro Fioravante	7	Articulação de Esquerda
Total de Votações	554	
1999-2002	Número de votações indisciplinadas	Tendência
Eduardo Jorge	8	Vertente Socialista
Babá	5	Corrente Socialista dos Trabalhadores (CST)
Padre Roque	5	Movimento PT
Fernando Marroni	4	PT Amplo - Novo Grupo - Soc.21
José Genoíno	4	PRC/Nova Esquerda/ Democracia Radical
1999-2002	Número de votações indisciplinadas	Tendência
Milton Temer	4	Força Socialista
Nilmário Miranda	4	Articulação UNL/CNB
Total de Votações	436	

[continua na próxima página]

2003-2006	Número de votações indisciplinadas	Tendência
João Fontes	47	Não informado
Walter Pinheiro	37	Democracia Socialista
Babá	36	Corrente Socialista dos Trabalhadores (CST)
Dra. Clair	34	Independente
Luciana Genro	29	Movimento Esquerda Socialista (MES)
Chico Alencar	22	Independente
Paulo Rubem Santiago	21	Articulação de Esquerda
Ivan Valente	18	Força Socialista/Ação Popular Socialista
João Alfredo	16	Democracia Socialista
Total de Votações	443	
2007-2010	Número de votações indisciplinadas	Tendência
Iran Barbosa	24	Articulação de Esquerda
Francisco Praciano	17	Democracia Socialista
Anselmo	15	Articulação de Esquerda
Décio Lima	15	Construindo um Novo Brasil
Geraldo Magela	14	Movimento PT
Antônio Carlos Biscaia	13	Independente
Eduardo Valverde	13	Articulação de Esquerda
Henrique Afonso	13	Articulação de Esquerda
Jorge Boeira	13	Não informado
Cida Diogo	12	Articulação de Esquerda
Virgílio Guimarães	12	Articulação de Esquerda
Total de Votações	617	
2011-2014	Número de votações indisciplinadas	Tendência
Francisco Praciano	69	Democracia Socialista
Amauri Teixeira	51	Democracia Socialista
Alessandro Molon	46	Articulação de Esquerda
Weliton Prado	46	Construindo um Novo Brasil
Roberto Policarpo	45	Construindo um Novo Brasil
Jesus Rodrigues	45	Articulação pela base
Erika Kokay	41	Construindo um Novo Brasil

[continua na próxima página]

2011-2014	Número de votações indisciplinadas	Tendência
Fernando Dantas Ferro	40	Democracia Socialista
Antônio Eudes Xavier	40	Democracia Socialista
Janete Pietá	39	Mensagem ao Partido
Antônio Biffi	38	Movimento PT
Waldenor Pereira	38	Mensagem ao Partido
Total de Votações	432	

Fonte: Elaboração própria, com base no Banco de Dados Legislativos do Cebrap, em notícias de jornais *online* e em sites de parlamentares.

No período que vai de 1991 a 1994, os deputados que votaram mais de um (1) desvio padrão acima da média de votações indisciplinadas foram João Paulo (MG), Ricardo Moraes (AM), Florestan Fernandes (SP), Cyro Garcia (RJ), Paulo Paim (RS) e Ernesto Gradella (SP). Em 1992, os deputados Cyro Garcia e Ernesto Gradella, da corrente Convergência Socialista (Cruz, 2005), foram expulsos do PT pela indisciplina na continuidade da campanha “Fora Collor”. A expulsão dos dois resultou na saída da tendência Convergência Socialista do PT e na fundação do PSTU.

Também em 1992, Ricardo Moraes, ligado à base sindical do partido, foi expulso do PT por alegações de corrupção (Gondim, 1994). Paulo Paim, independente de tendências (Líderes e tendências, 2002), permanece no PT, sendo senador do partido pelo terceiro mandato consecutivo. Florestan Fernandes, também independente, mas próximo de tendências marxistas como Força Socialista e Tendência Marxista, permaneceu no PT até seu falecimento, em 1995.

Os mandatos parlamentares sob a hegemonia do Campo Majoritário (1995-1998 e 1999-2002) no PT são os que apresentam os menores índices de indisciplina dos deputados petistas. A análise das tendências dos deputados mais indisciplinados durante tal período revela uma predominância de correntes vinculadas ao Campo Majoritário, ilustrando o grau de influência do agrupamento sobre o partido, dado que a contestação era interna a ele e os demais grupos demonstravam maior correspondência à indicação da liderança.

No mandato que vai de 1995 a 1998, onze deputados votam acima da média de votações indisciplinadas em um desvio padrão ou mais. Os deputados Chico Vigilante (DF), Luiz Gushiken (SP),

José Pimentel (CE) e Humberto Costa (PE) faziam parte da corrente majoritária do PT, a Articulação – Unidade na Luta, sendo que alguns deles permaneceram no partido. Fernando Ferro (PE) e Padre Roque (PR) eram membros da tendência Movimento PT e Eduardo Jorge (SP) da Vertente Socialista, ambas articuladas com o Campo Majoritário. A única corrente à esquerda do partido que fazia oposição à indicação do líder era a Articulação de Esquerda, com os deputados Luciano Zica (SP), Paulo Delgado (MG) e Waldomiro Fioravante (RS). Em 1997, José Augusto (SP), também da tendência Articulação UNL, foi expulso por denúncias de ligações com ações criminosas (DEPUTADO..., 1997), tendo migrado para o PSDB.

No período de 1999-2002, os deputados mais indisciplinados também estavam ligados, em sua maioria, ao Campo Majoritário: Eduardo Jorge (SP) militava na corrente Vertente Socialista; Padre Roque (PR), no Movimento PT; Fernando Marroni (RS), no PT Amplo¹⁵; José Genoíno (SP), na Democracia Radical; e Nilmário Miranda, na Articulação UNL. No entanto, duas correntes de esquerda se destacam com os deputados indisciplinados Babá (PA) e Milton Temer (RJ) (Zorzan, 2002): a Corrente Socialista dos Trabalhadores e a Força Socialista, respectivamente. Vale salientar que a indisciplina constante desses dois deputados e de suas correntes, como será visto em seguida, resultou em sua expulsão e posterior criação do PSOL em 2004.

O mandato de 2003 a 2006 é marcado por dois eventos. Em primeiro lugar, houve a expulsão dos deputados Babá – da tendência CST –, Luciana Genro (RS) – do Movimento Esquerda Socialista (MES) –, João Fontes (SE) e da senadora Heloísa Helena (AL) pela indisciplina na votação da reforma da previdência, em 2003 (Mignone, 2003). João Fontes, o mais indisciplinado dos deputados no período, com mais de 10% de indisciplina no total de suas votações, foi expulso (Bombig, 2003) e se filiou ao PDT. O segundo evento que marcou o período foi com o escândalo do mensalão, em 2005, e o fim da hegemonia do Campo Majoritário. A disciplina chegou ao patamar de 84%, com destaque para as votações indisciplinadas dos deputados Chico Alencar (RJ), Ivan Valente (SP), João Alfredo (PE),

15. O PT Amplo e Democrático é uma tendência de centro, com militantes do Rio Grande do Sul que, no nível nacional, participa da chapa Mensagem ao Partido desde o PED de 2005.

Paulo Rubem Santiago (PE) e Dra. Clair (PR), que se desfilharam do PT nos anos seguintes, indo para o PSOL (como é o caso dos três primeiros), para o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e para o Partido Verde (PV). Walter Pinheiro (BA) continuou no PT e militou na corrente trotskista Democracia Socialista até 2016.

Com a reeleição do Presidente Lula e a saída de políticos opositores à Articulação – Unidade na Luta/Construindo um Novo Brasil, o Índice de Rice volta a subir. É possível destacar, no entanto, a oposição realizada pela indisciplina dos deputados da tendência Articulação de Esquerda¹⁶, como Iran Barbosa (SE), Anselmo (RO), Eduardo Valverde (RO), Henrique Afonso¹⁷ (AC), Cida Diogo (RJ) e Virgílio Guimarães (GO). Francisco Praciano (AM), militante da Democracia Socialista, também foi um dos deputados mais indisciplinados, pela participação na chapa Mensagem ao Partido. Já Décio Lima (SC), pertencente à tendência CNB, faz oposição à sua corrente, participando da chapa Mensagem ao Partido desde o PED de 2007 (Junqueira, 2013). Outro destaque pode ser dado a Jorge Boeira (SC) que, em 2011, se desfilhou do PT e foi deputado federal pelo Partido Progressista (PP).

Entre 2011 e 2014, Francisco Praciano continuou como um dos deputados mais indisciplinados, tendo ido contra a indicação do líder em 23% das votações. A tendência DS se estruturou como a corrente mais contestadora da liderança do PT, considerando ainda a indisciplina de deputados como Amauri Teixeira (BA), Fernando Dantas Ferro (PE) e Antônio Eudes Xavier (CE). As correntes Articulação de Esquerda e Articulação pela Base (presente no Piauí) foram representadas respectivamente por Alessandro Molon (RJ) e Jesus Rodrigues (PI). Deputados como Weliton Prado (MG), Roberto Policarpo (DF) e Erika Kokay (DF) eram do Campo Majoritário, mas também tiveram uma indisciplina destacada. Janete Pietá (RJ), Antônio Biffi (MS) e Waldenor Pereira (BA) se mantiveram no campo opositor à direção do partido, na chamada

16. Todos os militantes da tendência Articulação de Esquerda foram assim classificados por meio do contato com Valter Pomar pelo contato no sítio eletrônico da corrente, disponível em: [<http://www.pagina13.org.br/>].

17. Em 2009, Henrique Afonso foi punido junto a Luiz Bassuma pela indisciplina em uma votação pela descriminalização do aborto. No mesmo ano, o deputado saiu do PT e se juntou à Marina Silva na filiação ao Partido Verde (PV).

Mensagem ao Partido, que aglutinou tendências diferentes. A disciplina caiu nesse período, com o Índice de Rice chegando a um patamar de 86,44% em 2014.

A partir da análise da taxa de governismo criada pelo banco de dados Basômetro de 2010 a 2014, durante o primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff, é possível perceber a queda de apoio da base governamental. A bancada petista oscilou entre 97% de governismo em 2011, 98% em 2012, 94% em 2013 e 90% em 2014 (até outubro). Mesmo com a alta taxa de governismo, a aparente contestação da base governamental de Dilma, por questões econômicas e também pelas manifestações de junho de 2013, refletiu-se nas votações dos deputados do PT.

Algumas das votações mais controversas foram: 1) a alteração da Lei 9440/1997, de estabelecimento de incentivos fiscais para o desenvolvimento regional e da indústria automotiva, quando os 45 deputados petistas votaram contra o governo e 15 a favor; 2) o Novo Código Florestal, quando 34 deputados petistas votaram contra a orientação do líder, frente aos 44 que a acataram; e 3) a prorrogação das concessões de energia e diminuição das tarifas, que contou com 48 votos contra a posição governamental e 21 votos pró-governo. De todo modo, a longevidade do partido no Executivo Federal parece suscitar um maior número de conflitos de agenda entre os parlamentares e a liderança da legenda.

Considerações finais

O Partido dos Trabalhadores surge no sistema político brasileiro como algo novo e singular. Tal singularidade se expressa em uma alta coesão partidária, refletida no elevado processo de deliberação interna da expressão parlamentar do partido. A expansão do PT, em especial a partir de sua condução ao Executivo, provocou diversas mudanças na organização política, problematizadas pela literatura. Em comum, percebe-se uma tendência de moderação em seu discurso, agenda e práticas políticas. Wendy Hunter (2010) aponta que tais transformações seriam derivadas de uma pressão *externa* advinda do novo papel adquirido pelo partido no sistema político. Ainda assim, tais adaptações seriam constringidas *internamente* pelos traços remanescentes da trajetória formativa do partido. Esta percepção encontra relação com a análise desenvolvida neste trabalho.

Parte da singularidade atribuída ao PT se manifesta na democracia de sua organização intrapartidária. O partido conviveu com a disputa entre tendências de variados matizes de esquerda e conseguiu canalizar esta disputa em sua organização interna. O processo de adaptação do PT, contudo, conviveu com a hegemonização de um grupo político (o Campo Majoritário) sobre sua estrutura institucional. Essa hegemonia também encontra relação com a composição da indisciplina do partido. Os deputados desta coalização passaram a predominar no debate político da legenda, refletido na indisciplina parlamentar, ambos antes mais dispersos entre as tendências. Durante este período, o partido atinge o menor Índice de Rice de sua série histórica.

Quando a bancada petista passa a compor o governo, desde o mandato de 2002-2006, a indisciplina do partido cresce. Nesse período, os deputados mais indisciplinados passaram a ser aqueles vinculados à oposição interna do partido, resultando inclusive em dissidências, como a que originou o PSOL. Os dados sugerem que o crescimento da indisciplina do PT na Câmara dos Deputados pode refletir nos constrangimentos *internos* aos quais Hunter se refere, personalizados em parte de sua bancada. Deriva-se dessa percepção a conclusão de que a indisciplina parlamentar tenha canalizado a oposição interna do partido, por vezes resultando em dissidências, como alternativa à progressiva uniformização na democracia interna do partido.

Referências

- ABRANCHES, S. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, vol. 31, n. 1, p. 5-34.
- AMARAL, O. (2010). *As transformações na organização interna do Partido dos Trabalhadores entre 1995 e 2009*. 2010. 306 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- AMES, B. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- AZEVEDO, C. B. (1995). *A estrela partida ao meio*. São Paulo: Entrelinhas.
- BASÔMETRO. *Base de Dados do Estadão*. Disponível em: [<http://estadaodados.com/basometro/>]. Acesso em: 20 out. 2014.

- BOMBIG, J. A. (2003). PT recomenda expulsão sumária de Fontes. *Folha de S.Paulo*. Disponível em: [<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2406200306.htm>]. Acesso em: 24 out. 2014.
- BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Disponível em: [<http://www2.camara.leg.br/>]. Acesso em: 25 out. 2014.
- CEBRAP. (2014). *Banco de Dados Legislativos do Centro Brasileiro Análise e Planejamento*. São Paulo: Cebrap.
- CRUZ, D. (2005). Porque somos diferentes. *PSTU*. Disponível em: [<https://www.pstu.org.br/porque-somos-diferentes/>]. Acesso em: 24 out. 2014.
- DEPUTADO do PT pode ser expulso por ter contratado o PM Rambo. (1997). *Folha de S.Paulo*. Disponível em: [<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/4/08/cotidiano/23.html>]. Acesso em: 24 out. 2014.
- DUVERGER, M. (1980). *Os partidos políticos*. Brasília: Ed. UnB.
- FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: Editora FGV/Fapesp.
- GONDIM, A. (2014) Ex-petista afirma que os radicais ameaçam Lula. *Folha de S.Paulo*. Disponível em: [<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/3/07/brasil/6.html>]. Acesso em: 25 out. 2014.
- HUNTER, W. (2010). *The Transformation of the Workers' Party in Brazil, 1989-2009*. New York: Cambridge University Press.
- JUNQUEIRA, C. (2013). Alves distribui cargos para se eleger. *Valor Econômico*. Disponível em: [<https://www.valor.com.br/politica/2992190/alves-distribui-cargos-para-se-eleger>]. Acesso em: 24 out. 2014.
- KECK, M. (1991). *PT: a lógica da diferença – o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*. São Paulo: Ática.
- KIRCHHEIMER, O. (2012). A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 7, p. 349-385.
- LACERDA, A. D. (2002). O PT e a Unidade Partidária como Problema. *Dados*, vol. 45, n. 1, p. 39-76.
- LAMOUNIER, B.; MENEGUELLO, R. *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense.
- LÍDERES E TENDÊNCIAS. (2002). *Folha de S.Paulo*. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/governolula/partido-lideres_e_tendencias.shtml]. Acesso em: 24 out. 2014.
- MAINWARING, S. (2001). *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto/Rio de Janeiro: FGV.
- MENEGUELLO, R. (1989). *PT: A formação de um partido, 1979-1982*. São Paulo: Paz e Terra.

- MIGNONE, R.** (2003). PT expulse radicais do partido. *Folha de S.Paulo*. Disponível em: [<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u56445.shtml>]. Acesso em: 24 out. 2014.
- NECI.** *Base de dados legislativos do Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo*. Disponível em: [<http://neci.fflch.usp.br/>]. Acesso em: 25 set. 2014.
- RIBEIRO, P. F.** (2010). *Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005*. São Carlos: EdUFSCar.
- SANTOS, F.** (2002). Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados*, vol. 45, n. 2, p. 237-264.
- ZORZAN, P.** (2002). Até agora calada, esquerda do PT reivindica espaço. *Folha de S.Paulo*. Disponível em: [<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj2810200218.htm>]. Acesso em: 24 out. 2014.

A finalidade da Justiça Eleitoral sob a égide da Constituição de 1988

Nayla Christyanne Tanassof Santos e Vinicius Hyandrei Mendes Arruda Santos

Resumo

A Justiça Eleitoral compreende um órgão do poder Judiciário, a qual normalmente é associada à disciplina e organização do processo político. No entanto, este trabalho visa demonstrar que a finalidade e importância desse órgão vão muito além disso, sendo essencial ao desenvolvimento daquilo que está previsto na Magna Carta, sobretudo em relação aos princípios gerais estruturantes e direitos políticos.

Palavras-chave: Justiça Eleitoral; princípios gerais estruturantes e direitos políticos.

Abstract

Brazilian Electoral Justice comprises an organ of the judiciary, which is normally associated with discipline and organization of the political process. However, this work aims to demonstrate that the purpose and importance of this organ goes beyond that, being essential to the development of what is written in the Magna Carta, especially in relation to structuring general principles and political rights.

Keywords: Brazilian Electoral Justice; structuring general principles and political rights.

Artigo recebido em 18 de junho de 2019 e aprovado pelo Conselho Editorial em 10 de outubro de 2019.

Sobre os autores

Nayla Christyanne Tanassof Santos é advogada atuante em Curitiba. Integrou o 2º Grupo de Pesquisas em Direito Eleitoral e Ciência Política da Escola Judiciária Eleitoral do Paraná. Cadeira 14 – Patronos: Bertha Lutz e John Rawls (2017-2º semestre). E-mail: nayla.christyanne@gmail.com

Vinicius Hyandrei Mendes Arruda Santos é acadêmico de Direito no Centro Universitário do Brasil (UniBrasil). Integrou o 1º e 2º Grupo de Pesquisas em Direito Eleitoral e Ciência Política da Escola Judiciária Eleitoral do Paraná. Cadeira 12 – Patronos: Confúcio e Princesa Isabel (2017-1º e 2º semestre). E-mail: hyandrei6@gmail.com

Introdução

A Justiça Eleitoral tem sua estrutura discriminada na Constituição da República Federal de 1988, sendo formada pelo Tribunal Superior Eleitoral, tribunais regionais eleitorais, juízes eleitorais e juntas eleitorais. A sua composição é feita por, no mínimo, sete membros. No que tange a sua competência, a Constituição Federal aborda em seu artigo 121 a reserva a respeito da lei complementar que disciplinará sobre o tema da regulamentação da competência e organização da Justiça Eleitoral e, no artigo 14, §9º, as inelegibilidades.

Passada a fase estrutural, faz-se necessário apresentar de forma sucinta qual a principal finalidade da Justiça Eleitoral e, por finalidade, entende-se os principais fins e objetivos a serem almejados por este ramo especializado do direito brasileiro. Pode-se imaginar, portanto, em um primeiro momento, o que seria a organização do processo eleitoral de modo a assegurar a realização de eleições periódicas e sem ausência de fraudes. Porém, no decorrer do trabalho ficará claro que a Justiça Eleitoral tem um papel essencial na garantia dos princípios gerais estruturantes presentes no Título I da Constituição Federal, assim como no Título II.

Ademais, ela também tem importante papel para manutenção dos direitos fundamentais do cidadão brasileiro, sobretudo os direitos políticos. Nesse sentido, será mostrado uma forma de se conceituar direito fundamental para, então, apresentar uma breve análise sobre alguns dos direitos políticos em espécie.

Assim, destacam-se o direito de votar e ser votado juntamente com o sufrágio, entendido como o direito subjetivo de participação no processo político e nos órgãos governamentais (direito ao voto). Esses direitos possuem, ainda, duas dimensões: uma positiva que corresponde ao conjunto de normas que tem como principal objetivo assegurar seu exercício, e uma negativa que, como o próprio nome já diz, são aquelas normas que privam o cidadão, pela perda definitiva ou temporária, da totalidade dos direitos políticos de votar e ser votado.

Disposição normativa atual da Justiça Eleitoral

A Justiça Eleitoral tem sua estrutura e competência prevista na Constituição de 1988. Em relação à sua estrutura, é formada pelo

Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Tribunais Regionais Eleitorais, juízes e juntas eleitorais.

A composição do TSE é feita de, no mínimo, sete membros, dentre os quais cinco são escolhidos através de eleições de voto secreto, em que: três dos escolhidos são juízes dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) e dois são juízes dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Quanto aos dois membros restantes, eles serão escolhidos por indicação do STF de seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, seguida de nomeação pelo Presidente da República de dois integrantes dessa lista. Isso com base no artigo 119 da CF/1988.

Os tribunais regionais eleitorais, conforme artigo 120 da CF/1988, serão instituídos na capital de cada estado e Distrito Federal, sendo compostos por sete juízes. A escolha desses far-se-á por eleição com voto secreto pelo Tribunal de Justiça, dentre dois desembargadores e dois juízes de direito a ele vinculados. Além disso, também fazem parte dos Tribunais Regionais Eleitorais: um juiz vinculado a um Tribunal Regional Federal (escolhido pelo TRF respectivo) e dois advogados de notável saber jurídico e reputação ilibada indicados em lista sêxtupla pelo Tribunal de Justiça, seguido de nomeação pelo Presidente da República. Essa estrutura heterogênea, tanto dos TREs quanto do TSE, servem para garantir a imparcialidade na prestação da função jurisdicional ao serem julgadas as lides eleitorais. Quanto aos juízes eleitorais, estes servirão, em regra, por no mínimo dois anos e jamais por mais do que dois biênios consecutivos.

Em relação às competências desse órgão do Judiciário, ou seja, o “poder para exercer jurisdição” (Didier Jr, 2018, 236), diz a Constituição, em seu artigo 121, que será uma lei complementar que disciplinará sobre o tema. Assim, fica claro que o legislador constituinte remeteu ao Código Eleitoral, ou Lei 4737/1965, a definição das competências da Justiça Eleitoral.

Para fins de exemplificação, pode-se citar o artigo 22 da já referida lei, que determina as hipóteses em que o Tribunal Superior Eleitoral processa e julga originariamente, como nos casos de registro e cassação de registro de partidos políticos, dos seus diretórios nacionais e de candidatos à Presidência e Vice-Presidência da República (Art. 22, inciso I, alínea a), o artigo 23, o qual fixa competências privativas do TSE – isto é, passíveis de delegação –,

como a criação de seu regimento interno (Art. 23, inciso I) e organização de sua Secretaria e Corregedoria Geral, propondo ao Congresso Nacional a criação ou extinção dos cargos administrativos e a fixação dos respectivos vencimentos, provendo-os na forma da lei (Art. 23, inciso II).

Dos artigos 29 a 30 do Código Eleitoral, são definidas as competências dos Tribunais Regionais Eleitorais, mais precisamente as competências para processar e julgar originariamente, como nos casos de registro e cassação de registro dos diretórios estaduais e municipais de partidos políticos, bem como de candidatos a Governador, Vice-Governador e Assembleias Legislativas (Art. 29, inciso I, alínea a) e as competências privativas dos tribunais eleitorais, como a elaboração de seus regimentos internos (Art. 30, inciso I).

No artigo 35, estão previstas as competências dos juízes eleitorais, por exemplo: cumprir e fazer cumprir as decisões e determinações do Tribunal Superior e do Regional (Art. 35, inciso I), processar e julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos, ressalvada a competência originária do Tribunal Superior e dos Tribunais Regionais (Art. 35, inciso II), decidir *habeas corpus* e mandado de segurança, em matéria eleitoral, desde que essa competência não esteja atribuída privativamente à instância superior (Art. 35, inciso III) etc.

Em relação às Juntas Eleitorais, suas competências estão fixadas no artigo 40, podendo ser citado como exemplo: apuração, no prazo de dez dias, das eleições realizadas nas zonas eleitorais sob a sua jurisdição (Art. 40, inciso I), resolução das impugnações e demais incidentes verificados durante os trabalhos da contagem e da apuração (Art. 40, inciso II) etc.

Enfim, o que é importante salientar em matéria de competências eleitorais é que, por mais que a Constituinte de 1988 remeta ao legislador infraconstitucional a tarefa de defini-las, essa atribuição, por várias vezes, concorre com o próprio texto constitucional, ou seja, existem matérias que, pelo seu grau de importância, são disciplinadas tanto pelo legislador ordinário quanto constituinte. É o caso, por exemplo, das competências recursais para o TSE tratadas no artigo 121, §4 CF/1988, no qual é viável recurso de decisões proferidas pelos tribunais regionais eleitorais para o TSE quando a decisão contrariar disposição expressa da Constituição ou de

Lei (Art. 121, §4, inciso I). Nesse sentido, escreve Gilmar Ferreira Mendes sobre as demais hipóteses em que cabe recurso ao TSE:

Assim, prescreve-se que, das decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais, somente caberá recurso quando forem proferidas contra disposição expressa da Constituição ou de lei; ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais Tribunais Eleitorais; versarem sobre inelegibilidade ou expedição de diploma nas eleições federais ou estaduais; anularem diplomas ou decretarem a perda de mandatos eletivos federais ou estaduais; denegarem habeas corpus, mandado de segurança, habeas data ou mandado de injunção. (Mendes e Branco, 2017, 1058)

Ainda em matéria de recursos, importante salientar que, das sentenças proferidas pelo Tribunal Superior Eleitoral, cabe recurso ordinário e extraordinário ao STF. O recurso extraordinário é viável nas situações em que a decisão do TSE contrariar a Constituição (Art. 102, inciso III, alíneas a, b, c, d), ao passo que o recurso ordinário é possível quando houver denegação de *habeas corpus*, mandado de segurança, *habeas data* e mandado de injunção (Art. 102, inciso II, alínea a). Vale lembrar que o Regimento Interno do STF determina, em seu Art. 6, III, a, que os recursos ordinários interpostos contra decisões do TSE sejam julgados pelo pleno, diferentemente dos demais recursos ordinários interpostos em face de outros Tribunais Superiores, que serão julgados pelas Turmas do STF.

Finalidade da Justiça Eleitoral

Apresentadas de forma breve e sucinta a estrutura e as competências da Justiça Eleitoral, passa-se nesse momento a apresentar quais seriam os principais objetivos e fins a serem perseguidos e alcançados por esse ramo especializado do direito brasileiro, bem como mostrar o que essa instituição garante aos cidadãos brasileiros.

Assim, em um primeiro momento, poder-se-ia imaginar que o principal fim desse ramo do direito seria a organização do processo eleitoral, de modo a assegurar a realização de eleições periódicas e com a ausência de fraudes, ou seja, que a finalidade da Justiça Eleitoral se restringiria a uma mera atividade fiscalizatória sobre as regras que regulam a forma como as eleições devem ser realizadas.

No entanto, por mais que esse seja um dos objetivos desse ramo do direito, haja vista a observância das regras pré-estabelecidas pelo Código Eleitoral, que é o que irá conferir legitimidade às eleições, ele não é o mais importante. Desse modo, antes de definir o fim desse ramo da Justiça, é preciso lembrar das principais mudanças pelas quais o Direito brasileiro, como um todo, passou e quais os impactos disso ao Direito Eleitoral.

Nesse sentido, as principais mudanças ocorreram no final do século XX, na década de 1980, quando dois fatos se tornaram verdadeiros marcos na história brasileira: o fim do regime militar, em 1985, e a edição de uma nova Constituição, em 1988. De forma sucinta, o término do regime militar marcou o fim de um regime autoritário que já havia durado 21 anos e a constituinte de 1988 positivou o modelo de Estado almejado pela sociedade da época: um Estado pautado na garantia de direitos aos cidadãos. Sobre o tema, bem adverte Ingo Sarlet:

[...] a assim chamada “Constituição Cidadã” [...] consiste em texto constitucional sem precedentes na história do Brasil, seja quanto a sua amplitude, seja no que diz com o seu conteúdo, não sendo desapropriado afirmar que se trata também de um contributo (jurídico-político) brasileiro para o constitucionalismo mundial, seja em virtude da forte recepção das modernas tendências na esfera do direito constitucional, seja pelas peculiaridades do texto brasileiro. (Sarlet et al., 2013, 254)

Apresentados estes fatos, nota-se que o primeiro ponto a ser superado para encontrar a finalidade da Justiça Eleitoral é descobrir quais as mudanças que a Constituinte de 1988 provocou no Direito Eleitoral até então vigente, uma vez que a sua principal fonte formal estatal era anterior à Carta Magna: o Código Eleitoral, que entrou em vigor em 1965.

A resposta a isso se encontra no fenômeno da “novação” apontado pelo ministro do STF Luís Roberto Barroso. Este demonstra que, diante da revogação de uma Constituição inteira por outra, no caso a Carta de 1967 com a emenda de 1969 pela Constituinte de 1988, vigora o princípio da continuidade da ordem jurídica, o qual impõe que a legislação infraconstitucional anterior à nova Constituição tende a permanecer em vigor e produzindo efeitos

caso não seja com ela (Constituição) incompatível. Em relação ao tema, escreve o ministro Barroso:

Ao entrar em vigor, a nova Constituição depara-se com todo um sistema legal preexistente. Dificilmente a ordem constitucional recém estabelecida importará em um rompimento integral e absoluto com o passado. Por isso, toda a legislação ordinária, federal, estadual, municipal que não seja incompatível com a nova Constituição conserva sua eficácia. (Barroso, 2003, 68)

Pela aplicação desse princípio, ocorre o que parte da doutrina chama de “recepção” da legislação ordinária pela Constituição nova. No entanto, como bem lembra Luís Roberto Barroso, assim como Norberto Bobbio, Jorge Miranda etc., o fenômeno da “recepção” significa unicamente que o texto formal da lei permanece, mas todo o seu sentido muda drasticamente, haja vista que o seu fundamento de validade foi alterado: a lei precisa atender aos fins contidos na nova Constituição. Exatamente por isso que o termo mais adequado é “novação” e não “recepção”. Sobre o assunto, escreve o ministro:

É preciso atentar, aqui, que, embora o texto da norma recepcionada permaneça o mesmo, poderá ela merecer leitura e interpretação diversas, quando o novo ordenamento esteja pautado por princípios e fins distintos do anterior [...] Justamente por não se tratar de mero recebimento de normas anteriores, mas de verdadeira recriação de seu sentido, é feliz o emprego da palavra “novação”, em lugar de “recepção” [...]. (Barroso, 2003, 70)

Diante do que já fora exposto, duas coisas ficam claras: a primeira delas é que, obviamente, o Código Eleitoral ainda está em vigor, justamente por não contrariar a Constituição de 1988, ou seja, foi “recepionado” ou, em uma linguagem mais atenta, “novado”. Em segundo lugar, a sua interpretação deve ser feita sob a luz da Constituição vigente, em razão de sua força normativa. Com isso, fica mais fácil definir a finalidade da Justiça Eleitoral: basta analisar quais são os principais fins escolhidos pela constituinte de 1988 a serem perseguidos e realizados pelo Estado, para que se possa ter uma noção do que visa atingir essa área especializada do Direito.

Finalidade da Justiça Eleitoral sob a luz da Constituição de 1988

Uma análise sobre o texto constitucional permite a constatação de que ele é dividido em nove grandes títulos dispostos da seguinte forma: princípios fundamentais, direitos e garantias fundamentais, organização do Estado, organização dos poderes, defesa do Estado e instituições democráticas, tributação e orçamento, ordem econômica e financeira, ordem social e, por fim, disposições gerais.

Essa disposição não foi aleatória, tendo como objetivo mostrar, logo no início da carta constituinte, quais são os princípios que devem reger todo o sistema constitucional, bem como os direitos dos cidadãos oponíveis em face do poder público para, só então, disciplinar a estrutura positiva do Estado brasileiro (título III – organização do Estado, título IV – organização dos poderes etc.). Em outras palavras, isso mostra que o Estado idealizado pela carta de 1988 era um Estado para os cidadãos e não o contrário. Nesse sentido, escreve Paulo Gonet Branco:

A relevância da proclamação dos direitos fundamentais entre nós pode ser sentida pela leitura do Preâmbulo da atual Constituição. Ali se proclama que a Assembleia Constituinte teve como inspiração básica dos seus trabalhos o propósito de “instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança”. Esse objetivo há de erigir-se como o pilar ético-jurídico-político da própria compreensão da Constituição. O domínio das considerações técnicas que os direitos fundamentais suscitam, por isso, é indispensável para a interpretação constitucional. (Mendes, 2017, 133)

Assim, fica claro que o fim da Justiça Eleitoral relaciona-se com os princípios gerais estruturantes, presentes no título I da CF/1988 e com a garantia dos direitos fundamentais, título II da CF/1988. Partindo dessas duas premissas, faz-se necessário explicar de modo sucinto o significado desses termos, para então mostrar com quais dos princípios fundamentais a Justiça Eleitoral se relaciona e quais direitos fundamentais ela visa assegurar.

Por “princípios fundamentais” ou “princípios gerais estruturantes” normalmente entendem-se as decisões políticas fundamentais que condicionarão as demais normas (sejam constitucionais ou

infraconstitucionais) e os poderes constituídos do Estado. A função deles é, basicamente, segundo José Joaquim Gome Canotilho: “[...] definir e caracterizar a colectividade política e o Estado e enumerar as principais opções político-constitucionais.” (Canotilho, 1991b, 71). Para Canotilho, esses princípios teriam duas grandes dimensões: constitutiva e declarativa.

A primeira corresponderia ao conceito do princípio em si, ao passo que a segunda corresponderia a todos os demais princípios que dele lhe extraísse. Escreve o autor sobre o tema:

[...] dimensão constitutiva, dado que os princípios, eles mesmos, na sua fundamentalidade, exprimem, indicam e denotam uma compreensão global da ordem constitucional [...] dimensão declarativa, pois estes princípios assumem, noutros casos, o caráter de “vocábulos designantes” de “fórmulas sintéticas” utilizadas para designar a “soma” de outros subprincípios e concretizações normativas constitutivamente plasmados. (Canotilho, 1991b, 73)

Sobre esse tema, faz José Afonso da Silva uma análise positiva sobre quais seriam esses princípios fundamentais no direito Constitucional brasileiro:

- a) princípios relativos à existência, forma, estrutura e tipo de Estado: *República Federativa do Brasil, soberania, Estado Democrático de Direito* (art. 1º);
- b) princípios relativos à forma de governo e à organização dos poderes: *República e Separação dos poderes* (arts. 1º e 2º);
- c) princípios relativos à organização da sociedade: *princípio da livre organização social, princípio de conveniência justa e princípio da solidariedade* (art. 3º, I);
- d) princípios relativos ao regime político: *princípio da cidadania, princípio da dignidade da pessoa, princípio do pluralismo, princípio da soberania popular, princípio da representação política e princípio da participação popular direta* (art. 1º, parágrafo único);
- e) princípios relativos à prestação positiva do Estado: *princípio da independência e do desenvolvimento nacional* (art. 3º, II), *princípio da justiça social* (art. 3º, III) e *princípio da não discriminação* (art. 3º, IV);

- f) princípios relativos à comunidade internacional: *da independência nacional, do respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana, da autodeterminação dos povos, da não intervenção, da igualdade dos Estados, da solução pacífica dos conflitos e da defesa da paz, do repúdio ao terrorismo e ao racismo, da cooperação entre os povos e o da integração da América Latina* (art. 4º). (Silva, 2018, 97)

Feitas essas considerações, resta agora saber qual ou quais dentre os princípios fundamentais a Justiça Eleitoral busca concretizar. Nesse sentido, José Jairo Gomes, em sua obra “Direito Eleitoral”, demonstra que os principais princípios aos quais a Justiça Eleitoral estaria vinculada seriam: democracia, soberania popular, princípio republicano, sufrágio universal, isonomia, pluralismo político e liberdade de expressão.

Sobre o princípio democrático, a maioria dos cientistas políticos concorda que o seu berço foi na Grécia Antiga, na *polis* de Atenas, oriunda do vocábulo grego *demokratia*, em que *demos* significava povo e *kratos* governo, ou seja, caracterizava-se por ser um regime político no qual o poder era exercido pelos cidadãos atenienses. Nesse modelo de sociedade, como apenas uma pequena parcela da população era vista como “cidadão” (homens, adultos e nascidos em Atenas, excluindo completamente mulheres, crianças, estrangeiros e os escravos), podendo assim participar do governo, era viável o modelo de democracia direta. Este modelo permitia que cada cidadão participasse diretamente do governo por meio de assembleias públicas.

Com o passar dos anos, as sociedades se tornavam cada vez maiores e mais complexas e as lutas por participação política e representatividade pelos grupos historicamente excluídos do governo se acirravam. Como exemplo, algumas dessas manifestações populares formaram a base do mundo ocidental contemporâneo: as Revoluções Inglesas do século XVII, a Revolução Americana de 1776 e a Revolução Francesa de 1789. Tudo isso fez com que o modelo clássico de democracia dos gregos ficasse impraticável na grande maioria dos países.

A solução foi a adoção de outro modelo de democracia: a indireta. Nesse modelo, o povo exerceria o poder por meio de representantes, ou seja, um determinado grupo de pessoas seria eleito

pelo povo para exercer o poder político por um período de tempo (mandato). O maior mérito desse modelo foi a possibilidade de aumentar a participação política. Sobre o isso, escreve José Gomes:

O modelo clássico é a democracia direta. Por ela procura-se realizar o ideal de autogoverno, no qual os cidadãos participam das decisões governamentais. Pretende-se fazer coincidirem as vontades de governantes e governados. As decisões são tomadas em assembleia pública, da qual devem participar todos os cidadãos. O paradigma desse tipo de democracia é a Atenas dos séculos V e IV a. C., período em que atingiu seu apogeu. Foi nessa época que viveu Péricles, o grande estadista que consolidou o modelo de democracia em apreço, além dos filósofos Sócrates, Platão e Aristóteles, baluartes da cultura ocidental. Em sua pureza, essa forma de democracia é, nos dias correntes, impraticável. Não é possível reunir o povo para deliberar sobre as inúmeras e complexas questões que diuturnamente exigem do governo respostas imediatas. Aliás, se Atenas tivesse adotado o sufrágio universal, também lá a democracia direta certamente teria sido inviável. Como se sabe, a sociedade ateniense dividia-se em três classes: a dos cidadãos livres, a dos comerciantes e artesãos, a dos escravos e mulheres; a essas há que acrescentar os estrangeiros. Somente a primeira classe – a dos cidadãos livres – detinha direitos políticos, podendo, pois, participar da vida pública, do debate nas assembleias e, portanto, das decisões. Assim, quando se fala do povo de Atenas, está-se falando de menos de 10% da população.

Indireta é a democracia representativa. Nela os cidadãos escolhem aqueles que os representarão no governo. Os eleitos recebem um mandato. A participação das pessoas no processo político se dá, pois, na escolha dos representantes ou mandatários. A estes toca o mister de conduzir o governo, tomando as decisões político-administrativas que julgarem convenientes, de acordo com as necessidades que se apresentarem. (Gomes, 2018, 64)

Esse princípio fundamental está intimamente ligado a outro: a soberania popular. O motivo disso seria que não há como se pensar em democracia sem vincular o poder soberano do Estado ao seu povo. Nesse sentido, uma das primeiras obras a tratar do tema foi *Les six livres de la République*, de Jean Bodin, no qual o autor

busca demonstrar o conceito de soberania. Em síntese, esta pode ser entendida como o poder absoluto e perpétuo do Estado, ou como mostra Dalmo de Abreu Dallari:

[...] soberania é o poder absoluto e perpétuo de uma República, palavra que se usa tanto em relação aos particulares quanto em relação aos que manipulam todos os negócios de estado de uma República. Como se vê, a expressão República equivale ao moderno significado de Estado. (Dallari, 1972, 77)

Desse modo, soberania seria uma qualidade essencial do poder do Estado Moderno, a qual não havia na Antiguidade greco-romana, nem na Idade Média, em razão da dispersão do poder entre senhores feudais, reis e Igreja. Como já mencionado acima, o poder é soberano para Bodin quando absoluto e perpétuo. Por absoluto, entende-se que o poder deve estar acima de todos os outros existentes dentro daquele Estado e por perpétuo significa que ele jamais poderá ser exercido por um tempo de duração, até porque “[...] se alguém receber o poder absoluto por um tempo determinado, não se pode chamar soberano, pois será apenas depositário e guarda do poder.” (Dallari, 1972, 77)

Outro autor que escreveu sobre a soberania do Estado foi Rousseau, em “O Contrato Social”. Sua inovação em relação a Bodin fora que a titularidade do poder não residiria nos governantes, mas sim no povo e, por conta disso, ela seria inalienável por ser uma expressão da vontade geral, ou seja, o poder só poderia ser dito como soberano quando não fosse o resultado do interesse de apenas um, mas do consenso do povo, como fica claro em:

Digo, pois, que outra coisa não sendo a soberania senão o exercício da vontade geral, jamais se pode alienar, e que o soberano, que nada mais é senão um ser coletivo, não pode ser representado a não ser por si mesmo [...] Se o povo, portanto, promete simplesmente obedecer, dissolve-se em consequência desse ato, perde sua qualidade de povo; no instante em que houver um senhor, não mais haverá soberano, e a partir de então o corpo político estará destruído. (Dallari, 1972, 77)

A consequência de ser inalienável seria a indivisibilidade por uma questão de lógica: se o poder é soberano na medida em que é

expressão da vontade geral não podendo ser fruto de outra vontade (como de apenas um), obviamente que quem expressa essa vontade deve ser o todo. Isso fica claro em:

[...] a soberania é indivisível, porque a vontade é geral, ou não o é, é a vontade do corpo do povo, ou apenas uma de suas partes. No primeiro caso, essa vontade declarada constitui um ato de soberania e faz a lei; no segundo, não passa de uma vontade particular ou um ato de magistratura: é no máximo um decreto. (Dallari, 1972, 38)

Feitas essas considerações iniciais sobre a origem e desenvolvimento da democracia, bem como a soberania do Estado enquanto expressão da vontade do povo, é possível constar que a democracia é o instrumento pelo qual o poder soberano, cujo titular é o povo, é exercido. Resta saber qual a relação atual desses princípios diante da evolução do constitucionalismo e sua relação com o Direito Eleitoral. De forma simples, mostra José Afonso da Silva que a democracia é um “processo” destinado à concretização de direitos do homem.

Seria um processo na medida em que ela se oporia à ideia de “estática”, ou seja, seria algo em constante transformação, visando sempre a realização dos valores essenciais para a convivência humana ou, nas palavras do próprio autor: “[...] democracia não é mero conceito político, abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história.” (Silva, 2018, 128). Partindo desse conceito, percebe-se algo muito nítido: democracia não pode ter sua essência restringida à ideia de vontade da maioria ou vontade geral, pois isso é “[...] simples técnica de que se serve a democracia para tomar decisões governamentais no interesse geral [...]” (Silva, 2018, 132). O conteúdo do regime democrático encontra-se justamente naquilo que fora pré-estabelecido na magna carta: direitos aos cidadãos.

Isso é fundamental para a compreensão do próprio significado de Estado Democrático de Direito, já que o título II da Constituição (dos direitos e garantias fundamentais) acaba se tornando a base material e mostra quais os limites impostos ao exercício da democracia brasileira, dado ao fato que foram consolidados como cláusulas pétreas (art. 60 §4, inciso IV). Nesse sentido, escreve Luís Roberto Barroso:

A democracia não se assenta apenas no princípio majoritário, mas, também, na realização de valores substantivos, na concretização dos direitos fundamentais e na observância de procedimentos que assegurem a participação livre e igualitária de todas as pessoas nos processos decisórios. (Barroso, 2012, 81)

Um simples exemplo pode melhor elucidar o motivo que impede a democracia de ser reduzida à vontade da maioria: imaginemos que a maior parte da população brasileira chegue à conclusão de que alguns dos direitos presentes no título II sejam dispensáveis e que, portanto, deveriam ser retirados do texto constitucional. Obviamente que, por mais que essa seja uma decisão pautada na maioria, ela não é legítima ou válida para suscitar os efeitos jurídicos pretendidos por violação de cláusula pétrea. Democracia não se exerce por simples decisões fundadas na maioria, mas sim por decisões que, além de terem por base a vontade geral, estejam em consonância com limites materiais do que pode e não pode ser objeto de deliberação para emendas constitucionais ou leis ordinárias.

Nesse sentido, a Justiça Eleitoral cumpre um papel essencial, talvez até o mais importante, pois ela é o ramo especializado do direito responsável por fixar as regras procedimentais para o exercício da democracia, seus limites para além daqueles já definidos na constituinte, fazendo com que a soberania popular possa ser exercida de forma racional e controlada.

Em relação ao princípio republicano, Canotilho resume bem ao mostrar que ele pode ser conceituado a partir de oito ideias básicas: oposição à monarquia, oposição a um regime autoritário, como “*res publica*”, como a própria ideia de Estado ou instituições políticas, como forma de governo não pessoal, como democracia, como fundamento do Estado de Direito e, por fim, como *ethos*.

Como oposição à monarquia, deve-se entender república como “o regime que exclui qualquer transmissão hereditária do poder” (Canotilho, 1991, 491). Por óbvio que essa visão de República remonta à Maquiavel que, em sua obra *O príncipe*, afirma que: “Todos os Estados, todos os governos que tiveram e têm autoridade sobre os homens são repúblicas ou principados” (Maquiavel, 2000, 10). Ou seja, essa é uma visão do início da modernidade sobre o conceito de República.

Quanto à oposição a um regime autoritário, entende Canotilho que o “princípio das liberdades públicas, alérgico a qualquer forma de regime pessoal ou autoritário, é outro dos sentidos com que é utilizada a palavra República.” (Canotilho, 1991, 492). Aqui, a República é vista a partir da filosofia política das liberdades, cujo instrumento normativo que melhor a reflete é o artigo 16 da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789: qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes não tem uma Constituição. Esse dispositivo deixa evidente que a instituição de uma República como sinônimo de Estado Constitucional só é viável quando assegurado ao menos os direitos de primeira geração.

Enquanto *res publica*, a República tem o sentido de coisa pública ou finalidade do governo dirigida à persecução do bem público ou, em uma linguagem mais precisa, do interesse público, entendido este não como a oposição abstrata e *a priori* de um interesse do Estado em face dos seus cidadãos, mas sim como:

[...] interesse do todo, ou seja, do próprio conjunto social, assim como acerta-se também em sublinhar que não se confunde com a soma dos interesses individuais [...] Em rigor, o necessário é aclarar-se o que está contido na afirmação de que o interesse público é o interesse do todo, do próprio corpo social, para precaver-se contra o erro de atribuir-lhe o *status* de algo que existe por si mesmo, *dotado de consciência autônoma*, ou seja, como realidade independente e estranha a qualquer interesse das partes. (Mello, 2015, 60)

Como Estado e forma de governo não pessoal, a República deve ser entendida como a instituição regida por leis que tenham “[...] implícita a ideia de poder não pessoal.” (Canotilho, 1991, 493). Em outras palavras, como já frisado acima, as leis que regulamentam uma República devem ter por base o interesse público.

Enquanto democracia, por mais que reconheça Canotilho que o princípio republicano e o democrático sejam distintos, ele conclui que só há como se pensar em uma República nos moldes do constitucionalismo moderno se o povo não tiver acesso ao processo de formação das decisões políticas que regem o governo ou, nas palavras do próprio autor: “Nos termos constitucionais, a República tem de ser uma democracia: ela baseia-se na vontade

popular e na garantia dos direitos e liberdades fundamentais [...]” (Canotilho, 1991, 494).

Por fim, resta comentar o significado de República como fundamento do Estado de Direito e como *ethos*. Para o primeiro, República seria sinônimo de lei, democracia e governo não despótico, ao passo que, para o segundo, ela representaria um tipo ideal de cultura cívica e política. Sobre o tema, escreve Canotilho:

A associação do conceito de República a Estado regido por leis, a democracia e a governo não despótico permite vislumbrar outro sentido útil de República: fundamento do Estado de Direito. Na medida em que se proclama: (1) o primado da lei (bem no sentido de Rousseau e de Kant); (2) a divisão dos poderes como meio de evitar a tirania e o despotismo; (3) a vinculação à constituição e à lei como forma de defesa da liberdade individual perante o poder [...]. (Canotilho, 1991, 494)

Assim como em:

[...] além da democracia e do Estado de Direito, o ideal republicano afirma-se como cultura cívica e política, como *ethos* comunitário (*res publica*), como *amittitia* do povo (*res populi*), como reino de liberdade estética e cultural (da feliz unidade do Estado e da cultura, no pensamento republicano, falava Thomas Mann). (Canotilho, 1991, 496)

Resta tecer, ainda, breves comentários a outros quatro princípios fundamentais relacionados à Justiça Eleitoral: liberdade de expressão, pluralismo político, sufrágio universal e isonomia. Em relação à liberdade de expressão, basicamente, além de um princípio, ela é um direito fundamental constitucionalmente assegurado (artigo 5º, inciso IV), cujo conteúdo seria a proteção “[...] de toda opinião, convicção, comentário, avaliação, julgamento, sobre qualquer assunto ou sobre qualquer pessoa, envolvendo tema de interesse público, ou não, de importância e de valor ou não [...]” (Mendes e Branco, 2017, 264). Evidentemente que, como nenhum direito é absoluto, essa proteção deve ser garantida na medida do possível, admitindo restrições ao seu âmbito de proteção desde que estas sejam destinadas à tutela de outros

valores constitucionais, obedecendo as regras da proporcionalidade e razoabilidade.

Esse princípio mantém relação direta com o pluralismo político na medida em que a liberdade de expressão é “*coditio sine qua non*” para que haja divergência de ideias e formas de pensar no meio político. Mais que isso, o pluralismo político implica “também reconhecer e efetivamente acolher a participação dos diversos atores sociais, agentes e entidades na vida e práticas políticas; afinal, todos eles gozam de liberdade e têm o direito fundamental de participar.” (Gomes, 2018, 80).

Exposto isso, mais uma vez se percebe a importância da Justiça Eleitoral, haja vista que ela é o órgão responsável por disciplinar as regras para o exercício das campanhas eleitorais e a propaganda política nos anos eleitorais. Assim é a Justiça eleitoral, que impõe as condições para que os partidos políticos e seus candidatos possam expressar seus ideais e captar votos do eleitorado para uma eventual investidura em um cargo público. De uma forma mais simples: enquanto a Constituição garante a liberdade de expressão, a Justiça Eleitoral incumbe, nos artigos 240 a 256 do Código Eleitoral e nos artigos 36 a 57 da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997), mostrar aos que aspiram a um cargo no legislativo ou executivo como exercer tal direito na época das eleições.

Quanto ao sufrágio universal e isonomia, de forma simples, entende-se que ambos manteriam uma íntima relação, na medida em que o primeiro garante a todos os cidadãos o direito ao voto e a ser votado e o segundo assegura que todos os cidadãos tenham condições de acesso aos cargos públicos, bem como os votos tenham o mesmo peso nas eleições, sem distinções de gênero, raça, condições econômicas, nível de instrução do eleitor etc. Sobre o sufrágio, escreve José Gomes:

[...] designa o direito público subjetivo democrático, pelo qual um conjunto de pessoas – o povo – é admitido a participar da vida política da sociedade, escolhendo os governantes ou sendo escolhido para governar e, assim, conduzir o Estado. Em suma: o sufrágio traduz o direito de votar e de ser votado, encontrando-se entrelaçado ao exercício da soberania popular. Trata-se do poder de decidir sobre o destino da comunidade, os rumos do governo, a condução da Administração Pública. (Gomes, 2018, 70)

Em relação à isonomia, entende o autor:

[...] igualdade reclama uma postura neutra do Estado [...] de forma a coibir a formulação de desenhos e arranjos que favoreçam determinados atores em detrimento de outros. [...], sob a ótica do cidadão, o princípio da igualdade requer que a todos seja reconhecido o mesmo e igual valor, não havendo superioridade de uma pessoa em relação a (ou em detrimento de) outra. (Gomes, 2018, 79)

Enfim, tendo mostrado quais são os princípios fundamentais estruturantes com os quais a Justiça Eleitoral está relacionada, resta dizer quais são os direitos fundamentais que essa instituição busca garantir. Para tanto, antes é preciso tecer alguns breves comentários sobre o que é um direito fundamental.

Conceito de direito fundamental

Sobre esse tema, levando em consideração sua complexidade, não visa o presente trabalho fazer uma análise exaustiva sobre todos os possíveis significados que doutrina e jurisprudência dão para o conceito de direito fundamental. Nesse momento, o objetivo do trabalho é oferecer uma perspectiva ao leitor do por que certos direitos merecem o “qualificativo” de fundamental.

Dito isso, como bem mostra Ingo Wolfgang Sarlet, um direito pode ser considerado como fundamental na medida em que ele apresenta uma: “dupla fundamentalidade formal e material”. A primeira caracterizar-se-ia pelo regime jurídico diferenciado conferido pela Constituição a determinado direito, enquanto a segunda corresponderia ao conteúdo material apresentado pelo direito.

Assim, regime jurídico diferenciado significa que determinados bens jurídicos são tão importantes a uma comunidade política que o constituinte lhes outorgou um tratamento diferenciado em relação aos demais. Esse regime diferenciado seria formado por três grandes elementos: posição de ápice do ordenamento jurídico, impossibilidade de supressão por completo pelos poderes constituídos – já que integram o rol das cláusulas pétreas (Art 60º, § 4, IV, CF) – e aplicabilidade imediata (Art 5º, §1, CF).

Desses três elementos, os que demandam uma maior complexidade são os dois últimos, já que o primeiro só mostra que os

direitos fundamentais estão vinculados à Constituição e que, por isso, detém força normativa sobre a legislação infraconstitucional. Em relação à proteção como cláusula pétrea, isso significa que os direitos fundamentais possuem um núcleo essencial que jamais pode ser suprimido. Entretanto, como em um sistema constitucional coexistem inúmeros valores a serem buscados e protegidos, nada impede uma eventual restrição a determinado direito fundamental, desde que não seja arbitrária e lese o núcleo essencial do direito. Em relação à aplicabilidade imediata, significa que, uma vez vigente o instrumento normativo que garante o direito fundamental, ele já pode ser aplicado.

Basicamente, a finalidade desse último elemento é evitar o “[...] esvaziamento de conteúdo pela atuação ou inação do legislador.” (Mendes e Branco, 2017, 156), ou seja, garantir que o particular possa exercer seu direito independentemente de haver norma especial que o regulamente.

Ao lado desses três elementos que formam o regime jurídico diferenciado dos direitos fundamentais, ainda é preciso explicar em que consiste a fundamentação material dos direitos fundamentais. Nesse momento, importa o conteúdo do direito, o qual deve apresentar uma ligação direta com os princípios gerais estruturantes. Isso fica claro em:

[...] basta apontar para alguns exemplos para verificarmos esta estreita vinculação entre os direitos e os princípios fundamentais. Assim não há como negar que os direitos à vida, bem como os direitos de liberdade e de igualdade correspondem diretamente às exigências mais elementares da dignidade da pessoa humana. Da mesma forma os direitos políticos (de modo especial, o sufrágio, o voto e a possibilidade de concorrer a cargos públicos eletivos) são manifestações do princípio democrático e da soberania popular. (Sarlet et al., 2013, 292)

Quanto à localização, isto é, instrumento que garante esses direitos, é importante frisar que a Constituição não é o único dispositivo que os consagra, uma vez que há uma verdadeira cláusula de abertura nessa matéria constante no artigo 5º, §2, o que possibilita um contínuo processo de aquisição de novos direitos. Vale lembrar que um direito consagrado fora da Constituição só será considerado como fundamental e, por isso, dotado de um

regime jurídico diferenciado, quando restar evidente que o seu conteúdo está intimamente vinculado aos princípios fundamentais (título I da Constituição). Caso contrário, essa matéria de extrema relevância restaria banalizada, pois se poderia chegar à equívoca conclusão de que todo “direito” é um “direito fundamental”, o que não é verdade, em razão do regime jurídico diferenciado dos direitos fundamentais, já exposto acima.

Com isso, é possível constatar a existência de três grandes categorias de direitos fundamentais: direitos fundamentais positivados expressamente garantidos no título II da Constituição (como o direito à vida – Art 5º, caput), direitos fundamentais previstos na Constituição, mas fora do título II (como o direito de associação sindical e de greve dos servidores públicos – Art 37º, VI e VII) e direitos fundamentais previstos em outros instrumentos, como os Tratados Internacionais que garantem direitos humanos, dos quais o Brasil é signatário e incorporou mediante o rito do artigo 5º, §3.

Feitas essas breves considerações sobre o conceito e localização dos direitos fundamentais, resta saber quais desses direitos devem ser garantidos pela Justiça Eleitoral, exposição essa que será feita em item próprio.

Dos direitos políticos

Devido à amplitude do tema, serão abordados neste capítulo alguns dos direitos políticos previstos no Título II da Constituição Federal de 1988 (dos direitos e garantias fundamentais).

O direito político tem como principal núcleo o direito eleitoral, relacionado ao direito de votar e ser votado. Esta característica possibilita, portanto, falar em direito político ativo e passivo, o primeiro dizendo respeito ao eleitor e sua atividade, e o segundo referindo-se, basicamente, aos elegíveis e aos eleitos (Silva, 2018, 350)

Os direitos políticos formam a base do regime democrático. A expressão ampla refere-se ao direito de participação no processo político como um todo, ao direito ao sufrágio universal e ao voto periódico, livre, direto, secreto e igual, a autonomia de organização do sistema partidário, a igualdade de oportunidade dos partidos. (Mendes e Branco, 2017, 751)

Todavia, não se deve cometer o erro de confundir a distinção dos direitos políticos ativos e passivos com a modalidade de direitos políticos positivos (são as normas que asseguram a participação no processo político eleitoral) e negativos (voltados para o núcleo de inelegibilidades). (Silva, 2018, 350)

No que tange aos direitos de cidadania, estes são adquiridos mediante o chamado alistamento eleitoral, que se faz através da inscrição da pessoa como eleitor perante a Justiça Eleitoral. Dessa forma, a qualidade de eleitor decorre justamente do alistamento, que é obrigatório para os brasileiros de ambos os sexos maiores de 18 anos, e facultativo para analfabetos, maiores de 70 anos, maiores de 16 anos e menores de 18 anos, conforme dita a Constituição Federal em seu artigo 14, §1, incisos I e II. Ainda no mesmo artigo §2, é citado que não são alistáveis como eleitores os estrangeiros e os conscritos durante o serviço militar obrigatório. (Silva, 2018, 351)

De acordo com José Afonso da Silva:

O alistamento eleitoral depende de iniciativa da pessoa, mediante requerimento, em fórmula que obedece ao modelo aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, que apresentará instruído com comprovante de sua qualificação e de idade, dezesseis anos, no mínimo, até a data de eleição marcada. As providências para o alistamento hão de efetivar-se, para o brasileiro nato, até os dezenove anos de idade e, para o naturalizado, até um ano depois de adquirida a nacionalidade brasileira, sob pena de incorrerem em multa. (Silva, 2018, 351)

É possível destacar, então, que a cidadania é adquirida com a obtenção da qualidade de eleitor, que se manifesta na posse do título de eleitor válido, sendo o eleitor também titular da cidadania, porém, sem nem sempre poder exercer todos os direitos políticos. (Silva, 2018, 351)

José Afonso da Silva aborda que:

Nesses casos, podemos admitir que a aquisição dos direitos políticos se opera por graus, apenas para detonar o fato de que a plenitude de sua titularidade se processa por etapas: (1) aos 16 anos de idade, o nacional já pode alistar-se, tornando-se titular do direito de votar; (2) aos 18 anos, é obrigado a alistar-se, tornando-se titular do direito de votar, se não o fizera aos 16, e do direito de ser eleito para Vereador;

(3) aos 21 anos, o cidadão (nacional eleitor) incorpora o direito de ser votado para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Deputado Distrital (Distrito Federal), Prefeito, Vice Prefeito e juiz de paz; (4) aos 30 anos, obtém a possibilidade de ser eleito para Governador e Vice Governador de Estado e do Distrito Federal; (5) finalmente aos 35 anos o cidadão chega ao ápice da cidadania formal com o direito de ser votado para Presidente e Vice-Presidente da República e para Senador Federal (art. 14, §3º). (Silva, 2018, 351)

Portanto, pode-se concluir que, para a aquisição dos direitos políticos, faz-se necessário a total plenitude e titularidade destes, o que é conquistado através de etapas.

Dos direitos políticos positivos

Os direitos políticos correspondem ao conjunto de normas que tem como principal objetivo assegurar o direito subjetivo de participação no processo político e nos órgãos governamentais, os quais ainda apresentam a característica de serem garantidores da participação do povo no poder de dominação política através das diversas modalidades de direito de sufrágio, tais como: direito de voto nas eleições, direito de elegibilidade, direito de voto nos plebiscitos, entre outros (Silva, 2018, 351).

As instituições fundamentais dos direitos positivos são as que mais configuram o direito eleitoral, assim como o direito de sufrágio, com seus aspectos ativo e passivo (Silva, 2018, 351).

A respeito do sufrágio, José Afonso da Silva menciona que:

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. (Silva, 2018, 353, grifo original do autor)

O sufrágio ainda apresenta a característica de ser um direito público subjetivo de natureza política. Sendo assim, o cidadão pode ser eleito, eleger e participar da organização e da atividade do poder estatal se está diante, portanto, de um direito que decorre

diretamente do princípio de que todo o poder emana do povo, o qual é exercido através dos representantes eleitos (Silva, 2018, 353).

[...] Embora no Brasil seja relativamente comum (mesmo no campo da literatura especializada) que os termos *voto* e *sufrágio* sejam utilizados como sinônimos, a Constituição (especialmente no art. 14) lhes atribuiu sentidos diversos, pois, ao passo que o *sufrágio consiste na essência do direito político subjetivo, podendo, como tal, ser ativo ou passivo*, sendo (ainda segundo o texto constitucional) universal, igual, livre e direto, o voto, conquanto seja uma das condutas abarcadas pelo âmbito de proteção do sufrágio, de forma alguma é a única expressão ou conduta protegida pela norma que protege o sufrágio [...]. (destaque original do autor). (Sarlet et al., 2013, 667)

O regime político adotado condiciona as formas de sufrágio, por exemplo: se este é democrático, o sufrágio será universal e, por universal, entende-se o princípio base da democracia política, que se apoia na identidade entre governantes e governados. (Silva, 2018, 354)

A esse respeito José Afonso da Silva esclarece que:

Uma pessoa, para ser eleitora, fica sujeita a um duplo condicionamento, sem desrespeito à universalidade do sufrágio: (a) um *de fundo*, porque precisa preencher os requisitos de *nacionalidade, idade e capacidade*; (b) outro *de forma*, porque precisa *alistar-se eleitora* e, assim, tornar-se titular do direito de sufrágio (art. 14, § 1º). (Silva, 2018, 355, grifo original do autor)

No que tange ainda ao sufrágio, este pode ser restrito, que, ao contrário do universal, é restrito quando só é conferido a pessoas qualificadas por condições econômicas e capacidades especiais. Pode ser igual a respeito da mesma quantidade, de número igual de votos para cada eleitor, pois não é suficiente que se reconheça a todos o direito de votar, observando o critério da universalidade. O que realmente importa no sufrágio igual é que a nenhum eleitor seja conferido mais votos do que aos demais (Silva, 2018, 356).

O sufrágio desigual consiste em outorgar a determinados eleitores o direito de votar mais de uma vez ou de dispor de mais de um voto para prover o mesmo cargo (Silva, 2018, 357).

O caráter direto do sufrágio (e do voto) é o que diz respeito à exigência constitucional de que este e seu exercício, mediante o voto, devem, portanto, ser diretos, ou seja, o titular da capacidade eleitoral ativa escolhe diretamente o detentor do cargo eletivo, “ou adere a uma iniciativa popular legislativa, que, de resto, constituem manifestações da democracia participativa” (Sarlet et al., 2013, 669). O voto, sendo assim, é, por sua vez, atribuído a um candidato ou partido, sem que haja intermédios.

Mas a regra da imediatidade não assume caráter absoluto, tendo sido excepcionada pela própria Constituição, que, no seu art. 81, §1º, prevê que a eleição para Presidente da República será indireta, mediante a intermediação de um Colégio Eleitoral integrado por deputados federais e senadores, caso ocorra a vacância do cargo nos últimos dois anos do mandato. (Sarlet et al., 2013, 669)

A respeito da natureza do sufrágio, este “é um *direito público subjetivo democrático*, que cabe ao povo nos limites técnicos do princípio da universalidade e da igualdade de voto e de elegibilidade” (Silva, 2018, 359, destaque original do autor).

A titularidade do direito de sufrágio, segundo José Afonso da Silva:

O direito de sufrágio, diz-se *ativo* (direito de votar) e *passivo* (direito de ser votado). Aquele caracteriza o *eleitor* (titular do direito de votar); o outro, o *elegível* (titular do direito de ser votado, de vir a ser eleito). O primeiro é pressuposto do segundo, pois, no direito brasileiro, ninguém tem o direito de ser votado (ninguém é elegível) se não for titular do direito de votar (se não for eleitor). Um princípio, porém, é certo: *ninguém é elegível se não for eleitor*. Por conseguinte, não é bem correta a norma do art. 14, §4º, quando afirma que são inelegíveis os inalistáveis, pois, também são inelegíveis os não eleitores, ainda que alistáveis. (Silva, 2018, 359, destaque original do autor)

O conjunto de todos aqueles que têm o direito de sufrágio forma o chamado eleitorado, que está organizado segundo três tipos de divisão territorial, sendo elas: as circunscrições eleitorais e zonas eleitorais, nas quais os eleitores são agrupados nas seções eleitorais, que não podem passar de quatrocentos eleitores nas capitais e trezentos nas demais localidades (Silva, 2018, 360).

As zonas são unidades territoriais que apresentam a natureza jurisdicional sob a tutela de um Juiz de Direito na função de Juiz Eleitoral. As seções consistem, principalmente, na organização do exercício de voto, e as circunscrições são unidades destinadas a organizar territorialmente o eleitorado, que representa um das formas básicas de distribuir o mesmo no país, baseado no domicílio eleitoral, entre outros (Silva, 2018, 368).

A Constituição arrola no art. 14, §3º, as condições de elegibilidade, *na forma da lei*, isso porque algumas das condições indicadas dependem da forma estabelecida em lei [...]. As condições previstas são as seguintes: (1) nacionalidade brasileira, sendo que para Presidente e Vice-Presidente da República se exige a *condição de brasileiro nato*; (2) pleno exercício dos direitos políticos; (3) alistamento eleitoral (que já consta do número anterior); (4) domicílio eleitoral na circunscrição; (5) filiação partidária; (6) idade mínima de: (a) 35 anos para Presidente, Vice-Presidente da República e Senador Federal; (b) 30 anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; (c) 21 anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital (Deputado do Distrito Federal), Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; (d) 18 anos para Vereador; (7) não incorrer em nenhuma inelegibilidade específica, que não está arrolada no art. 14, §3º, mas deve ser lembrada aqui, porque as inelegibilidades constam dos §§ 4º a 7º e 9º do mesmo artigo, além de outras que podem ser previstas em lei complementar. (Silva, 2018, 371, destaque original do autor)

Conseqüentemente, o voto é obrigatório a partir dos 18 anos de idade para todos os brasileiros, natos ou naturalizados. Importante salientar que o voto dos maiores de 16 anos e menores de 18 anos, dos maiores de 70 anos e, ainda, dos analfabetos é facultativo (Mendes e Branco, 2017, 751).

Houve uma controvérsia no que tange à obrigatoriedade do voto dos portadores de deficiência grave, o qual foi colocado perante a Justiça Eleitoral, abordando a natureza e situação destes, que impossibilite ou torne extremamente oneroso o exercício de suas obrigações eleitorais, “a questão ganha relevância tendo em vista norma do Código Eleitoral, anterior à Constituição de 1988, que desobrigava o alistamento do “inválido” (art. 6º, I)” (Mendes e Branco, 2017, 753).

O Tribunal Superior Eleitoral, respondendo a uma consulta formulada pelo TER-ES, observou que a ausência de qualquer disciplina constitucional sobre a matéria tão relevante sugeria não um silêncio eloquente, mas uma clara “lacuna” de regulação suscetível de ser colmatada mediante interpretação que reconhece também o caráter facultativo do alistamento e do voto no caso de portadores de deficiência grave. (Mendes e Branco, 2017, 753)

Tem-se o argumento de que algumas pessoas apresentam deficiências que tornam impossível o exercício de suas obrigações eleitorais, por exemplo os tetraplégicos, que se encontram em uma situação mais onerosa que os idosos e, por esta razão, ressalta-se que nem todas as salas de seções têm o devido acesso para deficientes (Mendes e Branco, 2017, 753).

Dos direitos políticos negativos

Os chamados direitos políticos negativos, como o próprio nome já diz, são aqueles que privam o cidadão, pela perda definitiva ou temporária, da totalidade dos direitos políticos de votar e ser votado, bem como as regras que, por sua vez, determinam restrições à elegibilidade do cidadão (Silva, 2018, 384).

Estes mesmos direitos podem representar uma privatização definitiva caracterizada pela perda dos direitos políticos. A Constituição de 1988 veda a cassação de direitos políticos e apenas admite a perda e a suspensão, de acordo com o que está elencado no art. 15 da Carta Magna (Silva, 2018, 385).

Como se nota, a Constituição não indica quais os casos de perda e quais os de suspensão, mas a tradição e a natureza do motivo de privação podem ajudar, de maneira que os casos de suspensão configuram-se nos incs. II, III e V do art. 15; os outros são de perda. Para alguns casos, resta a dúvida de que a autoridade é competente para decidir sobre a perda ou suspensão. (Silva, 2018, 386)

No que tange à cassação, esta se distingue da perda pelo fato de implicar a perda dos direitos por ato de autoridade, diferente do que ocorre nas hipóteses de perda constitucionalmente previstas, na qual a decisão não objetiva diretamente a perda dos direitos políticos

como sanção, mas sim que, por força de decisão judicial, pode atingir os pressupostos do exercício dos referidos direitos políticos, implicando indiretamente em sua perda (Sarlet et al., 2013, 687).

A distinção entre a perda e a suspensão se verifica em outro plano. Com efeito, enquanto a perda assume um caráter em princípio definitivo, de tal sorte que a única hipótese de voltar o indivíduo a fruir dos seus direitos políticos se dá por meio da reaquisição, nos casos de suspensão o indivíduo fica temporariamente alijado da fruição dos seus direitos políticos, voltando a gozá-los assim que superados os motivos que ensejaram a suspensão, de tal sorte que a suspensão ocorre sempre em caráter temporário. (Sarlet et al., 2013, 688)

De acordo com o artigo 15, I da CF: “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”. “A perda dos direitos políticos é a consequência atrelada ao cancelamento da naturalização, pois é esta que deve ser promovida mediante sentença transitada em julgado [...]” (Sarlet et al., 2013, 688).

A outra hipótese de perda dos direitos políticos foi prevista no art. 15, IV, da CF incidindo nos casos de *recusa por parte do indivíduo de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa*, nos termos do art. 5º, VIII, da CF. De acordo com este último dispositivo constitucional, “ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei”. (Sarlet et al., 2013, 688, destaque original do autor)

Consiste na privatização temporária dos direitos políticos a incapacidade civil absoluta, condenação criminal transitada em julgado enquanto durarem seus efeitos e improbidade administrativa (Silva, 2018, 387).

Reconhecida a suposta incapacidade civil absoluta, de acordo com os arts. 1767 e seguintes do Código Civil, “mediante sentença que decreta a interdição, tem-se a suspensão dos direitos políticos, que perdurará enquanto durarem os efeitos da interdição” (Mendes e Branco, 2017, 783).

De qualquer sorte, capacidade civil e capacidade política, estão estritamente relacionados. Partindo da disciplina legal do instituto da medida de segurança, é possível estabelecer três requisitos para sua aplicação: a ofensa de um bem jurídico relevante para o direito penal, a periculosidade do sujeito ativo e sua imputabilidade. Assim, o inimputável, em virtude de doença mental ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado, que pratica uma conduta típica e ilícita, receberá a absolvição; porém, ser-lhe-á aplicada a medida de segurança. Trata-se, portanto, de uma *sentença absolutória imprópria*. (Mendes e Branco, 2017, 784, destaque original do autor)

A Constituição não abordou de forma explícita qual seria a autoridade competente para decretar a perda e a suspensão dos direitos políticos. Consequentemente, o seu art. 15 conclui que depende de decisão judicial a perda dos direitos políticos e a suspensão em razão da incapacidade civil absoluta e de condenação criminal (Silva, 2018, 389).

A inelegibilidade trata do impedimento à capacidade eleitoral passiva e tem por principal objeto proteger a probidade administrativa e a normalidade para o exercício do mandato, que considera a vida pregressa do indivíduo etc., conforme art. 14, §9º da Constituição Federal (Silva, 2018, 391).

Esta pode ser absoluta, quando implica o impedimento eleitoral a qualquer cargo eletivo e relativa quando constitui restrições à elegibilidade de determinados mandatos em virtude de situações especiais nas quais se encontre o candidato no momento da eleição (Silva, 2018, 393).

Considerações finais

Diante do que foi exposto, o presente trabalho pode concluir que a Justiça Eleitoral é muito mais do que um mero conjunto de regras que disciplinam o processo eleitoral. Muito mais que isso, ela é um órgão responsável pela concretização da Constituição de 1988.

Assim, a sua finalidade somente poderá ser encontrada a partir de uma interpretação conforme a Constituição e, exatamente por isso, a Justiça Eleitoral detém uma posição de destaque em relação aos demais órgãos do judiciário: ela é a principal responsável pela tutela das instituições democráticas do Estado de Direito

brasileiro. Nesse sentido, é fácil perceber que a realização de alguns dos princípios gerais estruturantes mais importantes, como o princípio democrático, princípio republicano, sufrágio universal etc. ficam a encargo da Justiça Eleitoral, ou seja, por mais que seja dever de todos os órgãos do Poder Público respeitar e concretizar a Magna Carta, é à Justiça Eleitoral que se dirige, por excelência, a responsabilidade de manutenção e disciplina sobre o exercício da democracia.

Ademais a isso, também à Justiça Eleitoral cabe a tutela de alguns direitos fundamentais, mais precisamente dos direitos políticos como consta no artigo 1º da lei 4737/1965. Isso deixa ainda mais evidente a nítida relação do Direito Constitucional com o Direito Eleitoral, haja vista que, enquanto o primeiro garante direitos políticos aos cidadãos, o segundo elabora as regras de como exercê-los. Vale lembrar que os direitos políticos podem ser pensados em dois aspectos: um positivo (regras sobre a participação no processo político) e um negativo (regras sobre as inelegibilidades). Isso nada mais é do que a essência de todo direito fundamental, no qual, de um lado, há a garantia de uma situação jurídica subjetiva da qual o titular possa fruir e, ao mesmo tempo, essa garantia não é absoluta, podendo seu exercício ser restringido, a depender de uma situação concreta.

Portanto, espera-se ter demonstrado ao prezado leitor que a Justiça Eleitoral e o Direito Eleitoral são um mecanismo indispensável à manutenção do Estado Democrático de Direito, bem como dos direitos políticos.

Referências

- BARROSO, L. R. (2003). *Interpretação e aplicação da Constituição*. 6. ed. São Paulo: Saraiva.
- _____. (2012). *O controle de Constitucionalidade no Direito brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Saraiva.
- CANOTILHO, J. J. G. (1991a). *Direito Constitucional*. 5. ed. Coimbra: Almedina.
- _____. (1991b). *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra.
- DALLARI, D. A. (1972). *Elementos da Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva.
- DIDIER JÚNIOR, F. (2018). *Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo do conhecimento*. 20. ed. Salvador: JusPodivm.
- GOMES, J. J. (2018). *Direito Eleitoral*. 14. ed. São Paulo: Atlas.

- MELLO, C. A. B. (2015). *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros.
- MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. (2017). *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva.
- MAQUIAVEL, N. (2000). *O Príncipe*. [S. I.]: Ridendo Castigat Mores. *E-book*.
- ROUSSEAU, J. J. (2001). *Do Contrato Social*. Tradução de Ronaldo Roque da Silva. [S. I.]: Ridendo Castigat Mores. *E-book*.
- SARLET, I. W. *et al.* (2013). *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- SILVA, J. A. (2018). *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 41. ed. São Paulo: Malheiros.

As prestações de contas partidárias de diretórios municipais em cidades do interior

Danielle Nunes de Almeida Zanivan e Helder Zanivan Lazaro

Resumo

Os partidos políticos representam importante parcela do sistema democrático brasileiro. Com autonomia e complexa estrutura, as representações partidárias marcam presença em diferentes níveis nos entes federativos. Este estudo visa aclarar aspectos acerca da organização dos partidos políticos no Brasil, especificamente no tocante à sua contabilidade e finanças. Assim, serão analisadas as formas de cada um prestar contas à sociedade por meio de procedimento perante a Justiça Eleitoral. Ao mesmo tempo, o texto discorre sobre os impactos práticos que as prestações de contas geram em zonas eleitorais interioranas, que acabam tendo o volume de análises de contas aumentado devido a procedimentos iniciados por declarações de ausência de movimentação financeira. Assim, o texto aponta alguns problemas enfrentados pela Justiça Eleitoral, propondo ideias para desburocratizar o Judiciário.

Palavras-chave: Justiça Eleitoral; partidos políticos; prestação de contas; cidades interioranas; desburocratização.

Abstract

Political parties represent an important part of Brazilian democratic system. With autonomy and complex structure, party representations are present in different levels of federative entities. This study aims to clarify aspects about the organization of political parties in Brazil, specifically regarding their accounting and finances. Thus, the ways in which each political party accounts to society will be analyzed by means of proceedings before the Election Justice. At the same time, the text discusses the practical impacts that accountability generates in inland electoral zones, which

Sobre os autores

Danielle Nunes de Almeida Zanivan é advogada inscrita na OAB-PR e pós-graduada em Direito Público pela Universidade Gama Filho (RJ). E-mail: daniellenunes@gmail.com

Helder Zanivan Lazaro é bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (ES) e técnico judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, lotado na 203ª zona eleitoral de Cantagalo, Paraná. E-mail: helderz@gmail.com

end up having the volume of account analysis increased by procedures initiated by declarations of absence of financial movement. Therefore, the text points some problems faced by the Election Justice, proposing ideas to reduce bureaucracy in the judiciary.

Keywords: Election Justice; political parties; accountability; inland cities; debureaucratization.

Artigo recebido em 27 de agosto de 2019 e aprovado pelo Conselho Editorial em 03 de setembro de 2019.

Introdução

Os partidos políticos brasileiros são pessoas jurídicas de direito privado, constituídas com a finalidade de assegurar a autenticidade do sistema representativo em vigor no país. Integrantes do regime democrático, os partidos políticos defendem interesses fundamentais dos cidadãos.

Embora possuam autonomia em sua organização, suas finanças e contabilidade devem seguir rigorosamente os preceitos legais, cujo princípio basilar é a publicidade. Assim, cada partido político deve enviar à Justiça Eleitoral seu balanço contábil anualmente, além de prestar contas específicas acerca de campanhas eleitorais.

O objetivo deste artigo é refletir sobre as prestações de contas partidárias anuais, em especial os aspectos práticos deste procedimento quando realizado pelos diretórios municipais de cidades interioranas, do ponto de vista da Justiça especializada.

A exposição inicia-se pela estrutura dos partidos políticos no Brasil e pelas formas que devem prestar contas à Justiça Eleitoral, diferenciando a prestação de contas eleitorais das partidárias. Em seguida, tratar-se-á dos princípios norteadores das prestações de contas e sua importância para o julgamento destas. Ainda como noção introdutória, serão cristalizadas as possíveis sanções às falhas, bem como à não apresentação das contas.

Por fim, o estudo tem como norte as contas partidárias anuais que, por lei, devem ser entregues à Justiça Eleitoral até o mês de abril do ano seguinte ao exercício financeiro, e como tal prática impacta no funcionamento da Justiça Eleitoral.

Estrutura organizacional partidária brasileira

No Brasil, os partidos políticos são divididos em diretórios nacionais, com abrangência em todo o território nacional; diretórios estaduais, nos estados federados; diretório regional, que abrange o Distrito Federal; diretório zonal, referentes às zonas eleitorais do Distrito Federal; e os diretórios municipais, que têm sede no município que realiza suas atividades. Existem ainda as comissões provisórias, que podem ser de diversos graus de abrangência.

Os diretórios nacionais são os órgãos de direção do partido, com cobertura em todo o território nacional, como previsto no Art. 5º da Lei 9.096/95: “A ação do partido tem caráter nacional e é exercida de acordo com seu estatuto e programa, sem subordinação a entidades ou governos estrangeiros”.

Os diretórios estaduais são restritos aos estados e, da mesma forma, os diretórios regionais são responsáveis pelo Distrito Federal. Tais entidades, muitas vezes, recebem valores do fundo partidário e, em certos casos, possuem representatividade local com sede própria e atuação social, situação diametralmente oposta à dos diretórios municipais, que serão mais aprofundados adiante.

Outra forma de subdivisão partidária são os diretórios zonais, que abrangem as zonas eleitorais que subdividem o Distrito Federal. Atualmente, existem 21 zonas eleitorais nesta unidade da Federação, sendo possível ao partido criar representações para cada uma. Tal dinâmica se dá pela proibição constitucional em se subdividir o Distrito Federal em municípios¹, garantindo assim uma maior representatividade partidária nesta região.

As comissões provisórias são representações partidárias que possuem prazo de validade, podendo ainda serem destituídas pelas comissões executivas dos partidos. O conceito fica claro no artigo dos professores Bolognesi e Babireski (2017, n.p.), o qual merece ser transcrito abaixo:

1. Art. 32. “O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição”.

As Comissões Provisórias são representações do partido em âmbito municipal. Cabe a essas comissões, de forma democrática e seguindo as regras do Estatuto do Partido, promover as Convenções Partidárias onde serão escolhidos os seus pré-candidatos.

No âmbito municipal, via de regra, o responsável por realizar as convenções é o Diretório Municipal. Ocorre que, em muitos municípios, esse diretório não existe. Nesses casos, o que existe é uma Comissão Provisória. Essa comissão provisória faz as vezes do Diretório, e, tecnicamente, em nada se diferencia quanto às prerrogativas para atuar no micro-processo eleitoral.

O Art. 38 da Resolução 23.571/2018 também é bem didático em relação ao momento de criação das Comissões Provisórias:

Em caso de intervenção ou dissolução dos órgãos partidários pelas instâncias hierarquicamente superiores nas hipóteses previstas nos estatutos do partido político, o órgão interventor deve comunicar ao Tribunal Regional Eleitoral competente, por meio de sistema específico da Justiça Eleitoral, a relação dos nomes das pessoas designadas para compor o órgão ou a comissão provisória e o prazo designado para a constituição do novo órgão definitivo do partido político.

Nos termos do Art. 39 da Resolução 23.571/2018 as comissões provisórias só poderiam ser criadas por 180 dias; porém, com a inclusão do §3º ao Art. 3º da Lei 9.096/95, pela lei 13.831/2019, o prazo máximo passou a ser de oito anos, garantindo maior autonomia aos partidos:

É assegurada, ao partido político, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.

[...]

§ 3º O prazo de vigência dos órgãos provisórios dos partidos políticos poderá ser de até 8 (oito) anos.

Por fim, é válido ressaltar que não há previsão para representação partidária nos casos em que os eleitores estão domiciliados no estrangeiro; porém, existem alguns partidos que organizam núcleos

para os filiados que têm residência fora do Brasil, a fim de promover encontros e outras atividades.

Prestações de contas dos partidos políticos

Os partidos políticos brasileiros prestam contas à Justiça Eleitoral em dois momentos: ao término das eleições e, anualmente, até o dia 30 de abril. No primeiro caso, as agremiações informam o que gastaram, como gastaram, quanto receberam e quanto distribuíram para os candidatos, somente nas contas destinadas à campanha. No segundo caso, é necessário informar todos os gastos no exercício do ano anterior, mesmo que seja ano eleitoral.

A nomenclatura dos dois dispositivos também é diferente: são denominadas “Prestações de Contas Eleitorais” as contas prestadas após a eleição e “Prestações de Contas Partidárias” as contas prestadas pelo exercício financeiro.

Este estudo fixará o olhar tão somente sobre as contas partidárias apresentadas anualmente pelos partidos políticos, independentemente de período eleitoral. O processo de prestação de contas tem caráter jurisdicional, sendo regido por diversos princípios, dentre os quais destacam-se a legalidade, transparência, publicidade e veracidade.

O Princípio da Legalidade é a pedra fundamental do Estado democrático de direito, significando que, no Direito Público, os atos estatais devem estar previstos em lei para terem eficácia. Assim, a prestação de contas deve sempre ser pautada pela legalidade, seja em *stricto sensu* (leis emanadas do Congresso Nacional²) ou em *lato sensu* (Resoluções do TSE que possuem força de lei ordinária).

Tendo em vista que as únicas fontes de renda dos partidos são as cotas do Fundo Partidário e as doações realizadas por pessoas físicas, nada mais coerente é a exigência de transparência pelos partidos, tanto na origem dos recursos (permitindo a identificação de fontes vedadas), quanto na destinação (para se poder verificar se os gastos foram realizados em harmonia com os preceitos legais).

Segundo a Resolução 23.546/2017 do TSE (que trata das prestações de contas partidárias), tais processos serão públicos e, inclusive, terão as movimentações financeiras realizadas pelos partidos publicadas na

2. Conforme o Art. 22, I da Constituição da República Federativa do Brasil, a União tem competência privativa para legislar sobre Direito Eleitoral.

imprensa oficial para garantir que qualquer interessado possa impugnar o que julgar estar em desacordo com a legislação, como é possível identificar no Art. 68: “Os processos de prestação de contas partidárias são públicos e podem ser livremente consultados por qualquer interessado, o qual responde pelos custos de reprodução e pela utilização das cópias de peças e documentos que requerer”.

Da mesma forma, nos §§ 1º, 2º e 3º do Art. 31 da Resolução em epígrafe fica demonstrado o respeito à publicidade no procedimento:

[...] §1º Autuado e distribuído o processo de prestação de contas, a Secretaria do Tribunal ou o Cartório Eleitoral deve publicar a Demonstração do Resultado do Exercício e do Balanço Patrimonial apresentados, disponibilizando o processo para o órgão do MPE da respectiva jurisdição.

§2º Realizada a publicação de que trata o § 1º, os autos permanecerão disponíveis pelo prazo de quinze dias, durante os quais qualquer interessado pode examiná-los e obter cópias, mediante prévia identificação, registro e pagamento das respectivas custas de reprografia.

§3º A Secretaria do Tribunal ou o Cartório Eleitoral deve publicar edital para que, no prazo de cinco dias, o Ministério Público ou qualquer partido político possa impugnar a prestação de contas apresentada, bem como relatar fatos, indicar provas e pedir abertura de investigação para apuração de qualquer ato que viole as prescrições legais ou estatutárias a que, em matéria financeira, os partidos e seus filiados estejam sujeitos (Lei nº 9.096/1995, art. 35).

Nota-se que a legislação eleitoral visa a publicidade dos atos a fim de que o maior número de pessoas possa tomar conhecimento dos valores apresentados pelos partidos, aumentando o controle social, que é tão ou mais eficaz que o controle do Ministério Público Eleitoral. Neste sentido, leciona Torres (2013, 15-7):

Como meio de garantir o princípio da publicidade, as prestações de contas deverão ser publicadas na imprensa oficial para conhecimento dos demais partidos e da sociedade. Isso significa que os partidos políticos podem examinar as prestações de contas mensais e anuais uns dos outros, impugná-las, e, ainda, relatar fatos, indicar provas e pedir

abertura de investigação para apurar atos que violem determinações legais às quais eles e seus filiados estejam sujeitos.

O princípio da veracidade visa garantir que a prestação de contas apresentada pelo partido seja condizente com a realidade, tanto na arrecadação quanto nos gastos dos recursos, “evitando” o famigerado “Caixa 2”, que nada mais é que o crime do Art. 350 do Código Eleitoral, assim tipificado:

Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, para fins eleitorais:

Pena - reclusão até cinco anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa, se o documento é público, e reclusão até três anos e pagamento de 3 a 10 dias-multa se o documento é particular.

Parágrafo único. Se o agente da falsidade documental é funcionário público e comete o crime prevalecendo-se do cargo ou se a falsificação ou alteração é de assentamentos de registro civil, a pena é agravada.

Nesta esteira, ensina Zilio (2016, 469-70) que “[...] os dados apresentados à Justiça Eleitoral na prestação de contas devem refletir a realidade tanto em relação aos recursos auferidos como também em relação às despesas realizadas”.

Prestações de contas partidárias

Os partidos políticos são constitucionalmente obrigados a prestar contas de suas movimentações financeiras. O Art. 17 da Constituição Federal assim leciona:

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:

[...]

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

De mesma maneira, o Art. 32 da Lei 9.096/95 apresenta o prazo para a apresentação das contas e reforça a obrigatoriedade: “O partido está obrigado a enviar, anualmente, à Justiça Eleitoral, o balanço contábil do exercício findo até o dia 30 de abril do ano seguinte”.

A partir da leitura dos dispositivos legais, fica claro que o partido político deve prestar contas anualmente à Justiça Eleitoral. Mais que a mera entrega, os partidos têm a obrigação de proceder à prestação de contas dentro dos moldes legais, como é bem destacado pelos professores Lucon e Vigliar (2013, n.p.):

As agremiações partidárias devem estar atentas ao fato de que a simples apresentação de contas pelos partidos políticos, por si só, não atende à determinação legal. Conforme jurisprudência sedimentada, é necessário que a prestação de contas seja feita dentro dos moldes impostos pelas normas pertinentes, sob pena de rejeição, caso eventuais falhas ultrapassem o conceito de meros vícios sanáveis.

Neste sentido também se manifestam os tribunais:

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2012. PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADOS (PSTU). FALHAS CONSTATADAS. NÃO JUNTADA DE DOCUMENTOS OBRIGATÓRIOS. AUSÊNCIA DE REQUISITOS DA ESCRITURAÇÃO CONTÁBIL. INOBSERVÂNCIA DE FORMALIDADES EXTRÍNSECAS. AUSÊNCIA DE ABERTURA DE CONTA BANCÁRIA. DOAÇÕES DE FILIADOS NÃO ORIUNDAS DE SERVIÇO PRESTADO. VALORES QUE NÃO TRANSITARAM PELA CONTA BANCÁRIA. CONTROLE DA JUSTIÇA ELEITORAL PREJUDICADO. VÍCIOS QUE COMPROMETEM DE FORMA RELEVANTE A LISURA DAS CONTAS PRESTADAS E SUA ADEQUADA ANÁLISE. RESOLUÇÃO TSE Nº. 21.841/2004. DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS. SUSPENSÃO DE REPASSE DE COTAS DO FUNDO PARTIDÁRIO. 1 – Compete à Justiça Eleitoral decidir sobre a regularidade das contas dos partidos políticos, julgando-as desaprovadas, quando constatadas falhas que, examinadas em conjunto, comprometam a regularidade das contas. (art. 27, III da RTSE nº 21.841/2004). 2 – A não abertura de conta bancária para o partido é falha de natureza grave, tendo em vista que compromete a análise da contabilidade. O inadimplemento de tal obrigação aliada à

movimentação de recursos financeiros que não transitaram pela respectiva conta bancária comprometem de forma relevante o controle exercido pela Justiça Eleitoral. 3 – De modo similar, a ausência de documentos obrigatórios e o desrespeito às formalidades extrínsecas dos documentos maculam a legitimidade e a lisura da contabilidade. 4 – Por fim, a doação de filiados para o pagamento de despesas com a sede do partido é irregular quando o dinheiro não é oriundo das atividades típicas dos doadores. Tendo em vista que controle da Justiça Eleitoral foi comprometido pela falta de diligência da agremiação partidária, a desaprovação das contas é a medida que se impõe juntamente com a suspensão de novas cotas oriundas do Fundo Partidário pela prazo de 06 meses, em homenagem aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. 5 - Desaprovação das contas, em harmonia com o Parecer Ministerial.

(TRE-PB – PC: 4357 João Pessoa – PB, Relator: EMILIANO ZAPATA DE MIRANDA LEITÃO, Data de Julgamento: 18/02/2016, Data de Publicação: DJE – Diário de Justiça Eletrônico, Data 23/02/2016).

Os partidos que não movimentaram recursos no ano referente ao exercício financeiro podem apresentar junto à Justiça Eleitoral a declaração de ausência de movimentação de recursos do período, em consonância com o §3º do Art. 28 da Resolução-TSE 23.546/2017, abaixo transcrito:

[...] A prestação de contas dos órgãos partidários municipais que não tenham movimentado recursos financeiros ou bens estimáveis em dinheiro é realizada por meio da declaração de ausência de movimentação de recursos no período, a qual deve ser apresentada no prazo estipulado no caput e deve ser:

I - preenchida de acordo com o modelo disponível na página do TSE na Internet;

II - assinada pelo tesoureiro e pelo presidente do órgão partidário, que são responsáveis, inclusive criminalmente, pelo teor da declaração prestada;

III - entregue, fisicamente, ao juízo competente para a análise da respectiva prestação de contas; e

IV - processada na forma do disposto no art. 45 e seguintes.

É importante esclarecer que, no ano de 2018, as declarações referentes ao exercício de 2017, por exigência do TSE³, foram entregues pelo Sistema de Prestações de Contas Anuais (SPCA), utilizado por todas as esferas partidárias, tendo sido abolida a entrega por modelo do *site* na internet, passando a estar em consonância com o processo de prestação de contas disposto no Art. 29 da Resolução TSE 23.546/2017: “O processo de prestação de contas partidárias tem caráter jurisdicional e se inicia com a apresentação, ao órgão da Justiça Eleitoral competente, das seguintes peças elaboradas pelo Sistema de Prestação de Contas Anual da Justiça Eleitoral [...]”.

Analisando conjuntamente as redações do Art. 28, §3º, I e do *caput* do Art. 29 da referida Resolução, aparentemente existiria um conflito, pois o primeiro dispositivo condiciona a entrega da prestação de contas de acordo com o modelo disponível no *site* do TSE, enquanto o segundo determina que as peças sejam elaboradas pelo SPCA.

Ocorre que, anteriormente, bastava o preenchimento do documento no site do TSE seguido de impressão e entrega com as assinaturas do presidente e tesoureiro do partido, enquanto que, após a implementação do SPCA⁴, em 2018, a declaração passou a estar disponível dentro do Sistema de Contas, que exige cadastro do partido para acesso e permite integração de dados com outros sistemas eleitorais e da Receita Federal, sendo igualmente necessária a impressão e entrega física dos documentos à Justiça Eleitoral.

O grande problema do atual procedimento de prestação de contas é que cada declaração gera um processo na Justiça Eleitoral, que deve obedecer ao rito descrito no Art. 45 da Resolução em epígrafe. A necessidade de autuação e tramitação processual de uma declaração de ausência de movimentação financeira acaba por atravancar o judiciário, dificultando a desburocratização da Justiça Eleitoral.

3. Cartilha Prestação de Contas Anuais dos Partidos Políticos, Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, elaborada em 28 fev. 2019. Disponível em: [<https://bit.ly/2khUzRn>]. Acesso em: 25 ago. 2019.

4. Resolução TSE 23.546/2017, Art. 67. “Até que o sistema previsto no art. 29 seja disponibilizado pelo TSE, a escrituração contábil, as peças e os documentos exigidos no art. 29 devem observar os modelos disponibilizados pelo TSE na Internet e as orientações técnicas pertinentes. Parágrafo único. A partir do momento em que o sistema previsto no art. 29 estiver disponível, a sua utilização será obrigatória aos órgãos nacionais dos partidos políticos e será implementada pelos órgãos estaduais e municipais de acordo com as datas e formas previstas no art. 66”.

Conforme já exposto, a prestação de contas é obrigatória, sendo importante destacar que a inércia dos partidos pode gerar sanções, assim como a apresentação das contas com irregularidades. Nesse aspecto, a Resolução TSE 23.546/2017, em seu Art. 46, é didática:

Compete à Justiça Eleitoral decidir sobre a regularidade das contas partidárias, julgando:

I - pela aprovação, quando estiverem regulares;

II - pela aprovação com ressalvas, quando verificadas impropriedades de natureza formal, falhas ou ausências irrelevantes;

III - pela desaprovação, quando:

a) verificada irregularidade que comprometa a integralidade das contas;

b) apresentados apenas parcialmente os documentos e informações de que trata o art. 29 e não seja possível verificar a movimentação financeira do órgão partidário; ou

c) verificado que a declaração de que trata o § 2º do art. 28 não corresponde à verdade;

IV - pela não prestação, quando:

a) depois de intimados na forma do art. 30, o órgão partidário e os responsáveis permanecerem omissos ou as suas justificativas não forem aceitas; ou

b) os documentos e as informações de que trata o art. 29 não forem apresentados, ou o órgão partidário deixar de atender às diligências determinadas para suprir a ausência que impeça a análise da movimentação dos seus recursos financeiros.

§ 3º Erros formais ou materiais que no conjunto da prestação de contas não comprometam o conhecimento da origem das receitas e a destinação das despesas não acarretarão a desaprovação das contas (Lei nº 9.096/1995, art. 37, § 12).

Neste sentido, há quatro desfechos possíveis para as contas eleitorais: julgamento das contas como “Não prestadas”; “Aprovadas”; “Aprovadas com ressalvas” e “Desaprovadas”. Destaca-se, ainda, que somente a esfera partidária que não apresentou as contas ou as teve desaprovadas receberá punição.

Tendo as contas julgadas como “não prestadas”, o partido fica impossibilitado de receber cotas do Fundo Partidário enquanto

perdurar a inadimplência. Desse modo, no momento em que regularizar a situação, o partido deve protocolar novo pedido junto ao juízo competente (caso o processo inicial já tenha transitado em julgado), com a documentação necessária para a devida prestação de contas.

Outra consequência da não apresentação de contas seria a suspensão do registro do partido, tanto na esfera municipal quanto na estadual, contendo previsão no Art. 42 da Resolução-TSE 23.571/2018:

Será suspenso o registro ou a anotação do órgão de direção estadual ou municipal que tiver suas contas partidárias julgadas como não prestadas, devendo o órgão ser inativado e novas anotações indeferidas até que seja regularizada a situação.

Parágrafo único. A desaprovação das contas partidárias apresentadas à Justiça Eleitoral não enseja a suspensão de que trata este artigo (Lei nº 9.096/1995, art. 32, §5º).

Contudo, é necessário observar que, no julgamento da liminar na ADI 6032, afastou-se a aplicabilidade do artigo em tela por afronta ao Art. 28 da Lei 9.096/1995, pelo qual tal penalidade “somente pode ser aplicada após decisão, com trânsito em julgado, decorrente de procedimento específico de suspensão de registro”.

Sendo as contas “aprovadas com ressalvas”, o partido não recebe punição, apenas fica ciente das irregularidades para que não venha a cometê-las novamente nas próximas prestações.

Por fim, tendo as contas “desaprovadas”, o partido terá que devolver a importância irregular e pagar multa, que será aplicada de forma proporcional e razoável nos termos do *caput* e do §3º do Art. 37 da Lei 9.096/95:

A desaprovação das contas do partido implicará exclusivamente a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento).

[...]

§3º A sanção a que se refere o caput deverá ser aplicada de forma proporcional e razoável, pelo período de um a doze meses, e o pagamento deverá ser feito por meio de desconto nos futuros repasses de cotas do

Fundo Partidário, desde que a prestação de contas seja julgada, pelo juízo ou tribunal competente, em até cinco anos de sua apresentação.

Na alteração legislativa de 2019 (Lei 13.831/2019) foi acrescentada a proibição de incluir o dirigente partidário no Cadin (Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal), prática que estava se tornando comum entre os magistrados e que hoje fica vedada pelo §8º do Art. 31 da Lei em epígrafe: “As decisões da Justiça Eleitoral nos processos de prestação de contas não ensejam, ainda que desaprovadas as contas, a inscrição dos dirigentes partidários no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin)”.

No mesmo sentido, ficam proibidas penalidades que impeçam o partido de participar do pleito eleitoral⁵.

Prestação de contas partidárias nas cidades do interior

A subdivisão municipal dos partidos, foco deste documento, tem de ser olhada com mais profundidade, uma vez que há um grande hiato entre as representações partidárias estaduais e as que atuam apenas em municípios, principalmente os de pequeno porte.

A grande maioria dos diretórios municipais funciona na própria residência do presidente, não tem movimentação de recursos em anos não eleitorais e geralmente não desenvolve nenhuma atividade, seja relacionada à participação da mulher ou ao desenvolvimento da cidadania, pontos obrigatórios pela legislação.

Destaca-se que as cotas do fundo partidário não costumam privilegiar as campanhas municipais e, nas raras vezes que o fazem, beneficiam somente os candidatos à prefeitura em anos eleitorais.

Embora os diretórios municipais de cidades interioranas normalmente não exerçam atividades relevantes, principalmente em anos de eleições não municipais, ainda permanece a obrigação de entrega de suas prestações de contas, conforme determinação do já citado Art. 17, III da Constituição Federal, dirigido a todas as esferas partidárias.

5. §5º, Art. 32 da Lei 9.096/95: “A desaprovação da prestação de contas do partido não ensejará sanção alguma que o impeça de participar do pleito eleitoral.”

Uma vez que o diretório municipal, em regra, não possui participação ativa em eleições gerais e/ou não movimentam valores em suas contas bancárias, muitas vezes deixam de apresentar contas à Justiça Eleitoral no prazo legal por desídia, não tendo, inclusive, experiência no tocante à forma e requisitos para a apresentação dessas contas.

Para a prestação de contas, ainda que não haja nenhuma movimentação financeira a ser declarada, o partido precisa constituir advogado e preencher a declaração de ausência de movimentação, como já explanado, para posterior entrega física dos documentos, que constituirão um processo na Justiça Eleitoral⁶ conforme o Art. 29, XX da Resolução 23.546/2017 do TSE:

O processo de prestação de contas partidárias tem caráter jurisdicional e se inicia com a apresentação, ao órgão da Justiça Eleitoral competente, das seguintes peças elaboradas pelo Sistema de Prestação de Contas Anual da Justiça Eleitoral:

[...]

XX – instrumento de mandato para constituição de advogado para a prestação de contas, com a indicação do número de facsímile pelo qual o patrono do órgão partidário receberá as intimações que não puderem ser publicadas no órgão oficial de imprensa;

O despreparo dos partidos de representação municipal interioranos não se limita à desídia na apresentação das declarações, podendo ser observado também, por exemplo, o descumprimento de formalidades legais como a falta de assinatura do tesoureiro da instituição que, não raro, não é encontrado para assinar a declaração de ausência de movimentação; sendo este um problema simples, mas muito comum e que tem gerado o julgamento das contas como “não prestadas”.

A Resolução 23.546/2017 prevê, no Art. 28, §3º, IV, que as declarações de ausência de movimentação de recursos devem ser submetidas ao procedimento disposto nos artigos 45 e seguintes.

6. Vale ressaltar que as Zonas Eleitorais brasileiras estão em fase de migração de processos físicos para adoção do sistema PJe, com previsão de implementação total do processo eletrônico até o final do ano de 2019.

Embora atualmente a ausência de movimentação de recursos possua trâmite diferente das prestações de contas que apontam movimentações no exercício anterior, ainda se pode perceber um rito demorado e dispendioso, previsto no Art. 45 da citada Resolução:

Na hipótese de apresentação da declaração de ausência de movimentação de recursos, na forma do § 2º do art. 28, a autoridade judiciária determina, sucessivamente:

I – a publicação de edital com o nome de todos os órgãos partidários e respectivos responsáveis que apresentaram a declaração de ausência de movimentação de recursos, facultando a qualquer interessado, no prazo de três dias contados da publicação do edital, a apresentação de impugnação que deve ser apresentada em petição fundamentada e acompanhada das provas que demonstrem a existência de movimentação financeira ou de bens estimáveis no período;

II – a juntada dos extratos bancários que tenham sido enviados para a Justiça Eleitoral, na forma do § 3º do art. 6º;

III – a colheita e certificação no processo das informações obtidas nos outros órgãos da Justiça Eleitoral sobre a eventual emissão de recibos de doação e registros de repasse ou distribuição de recursos do Fundo Partidário;

IV – a manifestação do responsável pela análise técnica sobre as matérias previstas os incisos I, II e III, no prazo de cinco dias;

V – a manifestação do MPE, após as informações de que tratam as alíneas a e b do inciso VIII, no prazo de cinco dias;

VI – as demais providências que entender necessárias, de ofício ou mediante provocação do órgão técnico, do impugnante ou do MPE;

VII – a abertura de vista aos interessados para se manifestarem sobre, se houver, a impugnação, as informações e os documentos apresentados no processo, no prazo comum de três dias; e

VIII – a submissão do feito a julgamento, observando que:

a) na hipótese de, concomitantemente, não existir impugnação ou movimentação financeira registrada nos extratos bancários e existir manifestação favorável da análise técnica e do MPE, deve ser determinado o imediato arquivamento da declaração apresentada pelo órgão partidário, considerando, para todos os efeitos, como prestadas e aprovadas as respectivas contas;

b) na hipótese de existir impugnação ou manifestação contrária da análise técnica ou do MPE, a autoridade judiciária, após ter assegurado o amplo direito de defesa, decide a causa de acordo com os elementos existentes e sua livre convicção;

c) na hipótese de a declaração apresentada não retratar a verdade, a autoridade judiciária deve determinar a aplicação das sanções cabíveis ao órgão partidário e seus responsáveis, na forma do art. 46, e a disponibilização do processo ao MPE para apuração da prática de crime eleitoral, em especial, o previsto no art. 350 do CE.

Visando cumprir os preceitos constitucionais, em especial a respeito da legalidade, publicidade e transparência, é inegável a necessidade de que a Justiça Eleitoral tenha conhecimento das movimentações (ou não) de recursos pelos partidos políticos, independente de se tratar ou não de período de campanha eleitoral.

Assim, é vigente a exigência de apresentação de prestação de contas, ainda que tão-somente de declaração de ausência de movimentação financeira.

Contudo, muitas informações contábeis dos partidos políticos já são disponibilizadas à Justiça Eleitoral por meio de sistemas de instituições financeiras e até mesmo da Receita Federal, mesmo na inércia dos partidos políticos.

Neste cenário, o ideal seria que os partidos que não movimentaram recursos não precisassem mais prestar contas à Justiça Eleitoral, ficando dispensados até mesmo da Declaração de ausência de movimentação, o que traria diversos avanços para a desburocratização do Judiciário.

Assim, os juízes e promotores eleitorais não precisariam mais despende esforços para o julgamento de contas de partidos que não movimentaram valores no ano anterior ao de sua apresentação.

Isso porque muitas zonas eleitorais interioranas enfrentam dificuldades no trâmite das ações de prestações de contas, dado à quantidade de feitos em andamento (inclusive iniciados por declarações de ausência de movimentação de recursos) e ao descumprimento de formalidades pelos diretórios municipais.

A título de exemplo, destaca-se que, ao menos no interior, as zonas eleitorais não contam com Oficial de Justiça e os servidores precisam paralisar suas atividades para ir a campo localizar os representantes dos partidos para regularização de pendências

no processo de prestação de contas, o que costuma ser dificultado ainda mais pela falta de atualização de seus endereços no Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias (SGIP) do TSE.

Além disso, embora sejam obrigados, muitos partidos esperam a notificação do Cartório Eleitoral para providenciar a prestação de contas, sabendo que o atraso não gera maiores problemas para a agremiação.

Caso não fosse obrigatória a apresentação da citada declaração de ausência de movimentação de recursos, os Cartórios Eleitorais não gastariam recursos públicos com a desídia dos diretórios partidários municipais e o Judiciário concentraria esforços na análise contábil dos partidos que efetivamente movimentaram recursos.

Desta forma, os dados constantes no sistema (alimentados pelas instituições financeiras e Receita Federal, por exemplo) seriam suficientes para alertar a Justiça Eleitoral de eventuais contas não prestadas por partidos com movimentação de recursos, gerando uma notificação para que cumprissem a exigência legal de prestação de contas.

É válido lembrar que a recente decisão do STF no INQ 4435 ampliou a competência da Justiça Eleitoral para processar e julgar crimes comuns que apresentem conexão com crimes eleitorais, elevando muito o número de ações em trâmite. Assim, é válido pensar em formas de redução da burocracia para o aumento da eficiência da Justiça Eleitoral brasileira.

Conclusão

A atual conjuntura tem destacado cada vez mais a situação política do país. Grandes sistemas de corrupção foram deflagrados nos últimos tempos e os cidadãos convivem com a falta de confiança nos políticos por eles eleitos.

A legislação eleitoral sempre esteve atenta à necessidade de fiscalização do cumprimento de princípios, como a legalidade, publicidade, transparência e veracidade por parte da classe política.

Dessa maneira, a Justiça Eleitoral analisa anualmente toda a contabilidade dos partidos políticos, a fim de incentivar o cumprimento da Lei e de, eventualmente, identificar falhas ou até mesmo fraudes. O objetivo do Judiciário nestes procedimentos é continuar garantindo aos cidadãos a lisura nas eleições e em seus componentes, não só durante o período de campanha ou de votações.

Ocorre que muitos partidos políticos possuem atuação pequena em anos não eleitorais, principalmente quando se trata de agregações de municípios pequenos, que costumam exercer atividades apenas em anos de eleições municipais.

No entanto, a legislação atual determina que todos os partidos, nas suas diversas esferas, devem prestar contas anualmente, devendo, em caso de ausência de movimentação, apresentar declaração de que não houve atividade financeira no período.

O atual procedimento determina que as referidas declarações de ausência de movimentação de recursos sejam autuadas e processadas perante a Justiça Eleitoral, seguindo o rito previsto na Lei. Todavia, em municípios pequenos, os partidos políticos costumam não ter estrutura e preparo para seguir todas as formalidades de tal procedimento.

Assim, quando apresentam a declaração dentro do prazo, o que por vezes não acontece, é comum que a Justiça Eleitoral se depare com falhas grotescas, como a falta de assinaturas essenciais ao ato.

A necessidade de entrega da declaração de ausência de movimentação de recursos acaba atravancando o Judiciário em cidades interiores, visto que gera investimento de recursos e energia dos servidores em processos que não possuem conteúdo juridicamente relevante.

O presente estudo analisa tal situação considerando a existência de dados eletrônicos suficientes para a verificação de ausência de movimentação financeira por meio de sistema alimentado com informações de instituições bancárias e da Receita Federal.

É inegável a necessidade de transparência das contas dos partidos políticos, independente da esfera de atuação deste. Contudo, também se faz presente a necessidade de desburocratização do Judiciário, com vistas à diminuição de custos e aumento da eficiência, o que sempre merece debate.

Referências

- BRASIL. (1965). Lei nº 4.737 (Código Eleitoral). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 jul. 1965, seção 1, 7465.
- _____. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [<https://bit.ly/1dFiRrW>]. Acesso em: 27 ago. 2019.
- _____. (1995). Lei nº 9.096. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 set. 1995, seção 1, 14545.

- _____. (2019). Lei nº 13.831. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 maio 2019, seção 1, 2.
- BOLOGNESI, B.; BABIRESKI, F. R. (2017). *Organização partidária ao nível municipal: dinâmicas de poder nas eleições de 2016 em Curitiba*. Disponível em: [<https://bit.ly/2i3y3qB>]. Acesso em: 20 jul. 2019.
- LUCON, P. H. S.; VIGLIAR, J. M. M. (2013). *Justiça Eleitoral tem feição consultiva e preventiva*. Disponível em: [<https://bit.ly/2lEabPu>]. Acesso em: 2 ago. 2019.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. (2018). *Acórdão Inq 4435 Agr / Df - Distrito Federal*, (Relator: Min. Marco Aurélio, data de julgamento: 11 set. 2017, data de publicação: 18 fev. 2018, 1ª Turma).
- _____. (2019). *Acórdão ADI 6032/DF*, (Relator: Min. Gilmar Mendes, data de julgamento: 16 maio 2019, data de publicação: 20 maio 2019).
- TORRES, D. P. (2013). Os partidos políticos e a prestação de contas partidárias. *Revista eletrônica EJE*, ano 3, n. 4, p. 15-7.
- TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA PARAÍBA. (2016). *PC: 4357 João Pessoa - PB*, (Relator: Emiliano Zapata de Miranda Leitão, Data de Julgamento: 18 fev. 2016, Data de Publicação: 23 fev. 2016).
- TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MINAS GERAIS. (2019). *Cartilha Prestação de contas anuais dos partidos políticos*. Disponível em: [<https://bit.ly/2khUzRn>]. Acesso em: 25 ago. 2019.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. (2017). *Resolução nº 23.546*, de 18 dez. 2017, (DJE-TSE, nº 250, de 27 dez. 2017, p. 2-22).
- _____. (2018). *Resolução nº 23.571*, de 28 maio 2018, (DJE-TSE, nº 116, de 14 jun. 2018, p. 49-59).
- ZILIO, R. L. (2016). *Direito Eleitoral*. Porto Alegre: Verbo Jurídico. p. 469-70.

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.

