

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. 6, n. 2 (2017) –. Curitiba: TRE, 2016 -

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

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

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

CDD 341.2805

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

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

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 (versão impressa)

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Publicação quadrimestral (abril; agosto; dezembro)

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

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

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

Des. Luiz Taro Oyama

**Vice-Presidente e Corregedor:**

Des. Gilberto Ferreira

**Diretor Executivo da EJE/PR:**

Juiz Antonio Franco Ferreira da Costa Neto

**Coordenadora Executiva da EJE/PR:**

Juliana Paula Zigovski

**Direção Geral:**

Sérgio Luiz Maranhão Ritzmann

**Editores:**

*Editor chefe:* Rogério Carlos Born – Direito e Ciência

Política (EJE/PR, UNIDOMBOSCO e UNINTER)

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

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

**Editores executivos:**

*Ciência Política*

Amanda Machado (UFPR)

Tiago Alexandre Leme Barbosa (UFRGS)

*Direito Eleitoral*

Luiz Eduardo Peccinin (Universidade Positivo)

Anderson Alarcon (UEM-PR)

Frederico Rafael Martins Almeida (TRE/PR)

**Conselho Editorial:**

*Ciência Política*

Adriano Codato (UFPR)

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

**Projeto gráfico:** Adriano Codato

**Diagramação:** Nobuca Rachi | Tikinet

**Revisão:** Camila Barcaro e Lucas Giron | Tikinet | Tikinet

**Tiragem desta edição:** 1000 exemplares

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

Enviar colaboração para:

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

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

PARANÁ ELEITORAL: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

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

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

CEP 80220-902 - Curitiba – PR – BRASIL

## Sumário

Partido dominante ou multipartidarismo moderado? Testando uma hipótese consolidada sobre o sistema partidário de São Paulo (1946-1964)	161-188	<i>Paulo Peres e Bruno Conceição</i>
Ministério Público × Executivo e Legislativo: ações civis públicas por improbidade administrativa no estado do Paraná (1996-2010)	189-214	<i>Francisco José Moreira</i>
A extensão da cidadania diante da possibilidade de utilização de referendos e plebiscitos locais concomitantes às eleições a partir da Resolução nº 23.385/2012 do TSE	215-243	<i>Ricardo Hermany e Guilherme Estima Giacobbo</i>
A criminalização do caixa dois em campanhas eleitorais	245-261	<i>Siderlei Ostrufka Cordeiro e Gabriella Murakami Rocha Faria</i>
A proporcionalidade da sanção aplicada aos casos de abuso de poder econômico nas eleições	263-286	<i>Roosevelt Arraes e Lucas de Barros Peluso</i>
A subutilização do horário gratuito de propaganda eleitoral nas eleições para deputado estadual do Paraná	287-305	<i>Doacir Gonçalves de Quadros e Thiago Perez Bernardes de Moraes</i>
Normas editoriais	307-311	



## Editorial

A *Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, está chegando à terceira publicação pela Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, e traz aprofundadas matérias sobre Ciência Política e Direito Eleitoral.

Nesta edição, na área da Ciência Política, Paulo Peres e Bruno Conceição revisitam a tese que consolidou, no período de 1946-1964, o sistema partidário de São Paulo, que apresentou um perfil consideravelmente diferente daquele que se delineou no âmbito nacional.

Já Francisco José Moreira, a partir da análise quantitativa das ações civis públicas propostas pelo Ministério Público do Estado do Paraná contra os poderes Legislativo e Executivo da esfera estadual, estuda a influência da periodicidade dos mandatos na atuação do Ministério Público.

Por fim, Ricardo Hermany e Guilherme Estima Giacobbo analisam a edição da Resolução 23.385/2012 do Tribunal Superior Eleitoral, que institui a possibilidade de consulta popular, em âmbito regional e local, concomitantemente ao primeiro turno das eleições ordinárias, como instrumento de participação social de democracia semidireta e apta a formar uma cidadania ativa e responsiva.

No campo do Direito Eleitoral, Siderlei Ostrufka Cordeiro e Gabriella Murakami Rocha Faria analisam o Projeto de Lei Complementar 27/2017, que cria o tipo penal especial de caixa dois em campanhas eleitorais, em face da limitação normativa do artigo 350 do Código Eleitoral, dispositivo que vem sendo aplicado pela Justiça Eleitoral visando a responsabilidade penal pelo delito.

Roosevelt Arraes e Lucas de Barros Peluso debatem sobre a importância da aplicação de técnicas de julgamentos equitativos, especialmente em situações que demandam a harmonização de valores constitucionais igualmente afluentes que se apresentam na seara eleitoral, notadamente em casos que envolvem a apuração do abuso de poder econômico nas campanhas eleitorais.

Por derradeiro, Doacir Gonçalves de Quadros e Thiago Perez Bernardes de Moraes analisam as estratégias eleitorais adotadas pelos partidos políticos no horário gratuito de propaganda eleitoral nas eleições 2014 para o cargo de deputado estadual no Paraná com o objetivo de identificar padrões relativos à distribuição do tempo

entre as candidaturas e da referência à imagem partidária para a conquista do voto do eleitor.

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

No entanto, como o Direito Eleitoral e a Ciência Política são extremamente dinâmicos, embora esta edição se refira ao segundo quadrimestre de 2017, os artigos foram escritos e aprovados pelo Conselho Editorial no primeiro semestre de 2018.

Assim, o leitor poderá constatar que alguns artigos farão referência a doutrina e jurisprudência produzidas no terceiro quadrimestre de 2017 e em 2018.

*Curitiba, dezembro de 2018*  
**Prof. Me. Rogério Carlos Born**  
Editor-chefe



# Partido dominante ou multipartidarismo moderado? Testando uma hipótese consolidada sobre o sistema partidário de São Paulo (1946-1964)

**Paulo Peres e Bruno Conceição**

## Resumo

Na literatura especializada, consolidou-se a tese de que, no período de 1946 a 1964, o sistema partidário de São Paulo apresentou um perfil consideravelmente diferente daquele que se delineou no âmbito nacional. Em São Paulo, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) teria sido um partido inexpressivo, e o Partido Social Democrático (PSD) e a União Democrática Nacional (UDN) tiveram pouca densidade eleitoral. Assim, teria se estabelecido um sistema com um partido largamente dominante, o Partido Social Progressista (PSP). Nosso objetivo neste texto é revisitar de maneira mais rigorosa essa tese. Para tanto, analisamos comparativamente a evolução do sistema partidário nos níveis municipal, estadual e nacional, considerando a série histórica das votações para presidente, governador, prefeito, deputado federal, deputado estadual e vereador, assim como o número efetivo de candidaturas e partidos e o índice de volatilidade eleitoral. Recorrendo a dados mais amplos do que aqueles que foram utilizados pela literatura de referência e a indicadores de desempenho sistêmico, demonstramos que a configuração do quadro partidário nesses níveis de disputa aponta para uma complexidade maior do que a descrita pelos analistas anteriores. De fato, o sistema partidário em São Paulo, seja no distrito estadual ou municipal, evoluiu para o pluripartidarismo moderado.

**Palavras-chave:** sistema partidário de São Paulo; sistema partidário de 1946-1964; sistema partidário brasileiro.

---

## Sobre os autores

Paulo Peres é doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e professor do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente é diretor da Regional Sul da Associação Brasileira de Ciência Política. E-mail: peres.ps@gmail.com

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

## Abstract

According to specialized literature, the party system format evolved differently in the state of São Paulo compared to the national party system during the 1946-1964 period. This consolidated theory upholds that PTB was an inexpressive party in electoral terms, as well as PSD and UDN, whose electoral performance was barely better. In fact, still in accordance with those classical studies, what prevailed that time was a one-dominant party system, led by PSP. Here we revisit critically the main arguments implied in this theory by analyzing comparatively the evolution of the Brazilian party system in three levels: local, state and national. We analyze the results of a historical series of elections for mayor, governor, president, as well as federal and state representatives offices. The actual numbers of parties and electoral volatility are analyzed based on a wider range of data and system performance indicators than that mobilized by classical literature. Pieces of evidence we provide indicate a different configuration of the party system of São Paulo, much more complex than previously described: a moderate multi-party system was found in all three levels of competition. **Keywords:** party system of São Paulo; party system between 1946-1964; Brazilian party system.

Artigo recebido em 3 de maio de 2018; aceito para publicação em 31 de maio de 2018.

## Introdução<sup>1</sup>

“Glória a São Paulo, altar da democracia, onde haveremos de rezar pela Pátria no mais intenso, ativo e permanente élan de trabalho e desenvolvimento! Para frente Brasil!”<sup>2</sup> Exalando ufanismo em seu discurso de posse como governador já pela segunda vez, em 1963, Adhemar de Barros exaltar-se-á desse modo o “espírito” paulista que, para ele e para muitos, alicerçava a nação em suas bases econômicas e políticas. Não podia ele saber que viria a ser o derradeiro

1. Este texto é uma versão ligeiramente modificada do capítulo, intitulado “O sistema partidário de São Paulo e a produção da 4<sup>a</sup> Legislatura da Câmara Municipal: revisitando uma tese consolidada” (Coleção História das Legislaturas Contemporâneas, vol. 4, 2017), organizado pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo. Agradecemos ao diretor da Escola do Parlamento, Humberto Dantas, pela anuência à publicação desta parte do referido capítulo.
2. Frase final do discurso de posse do cargo de governador do estado de São Paulo, pronunciado por Adhemar de Barros perante a Assembleia Legislativa em 31 de janeiro de 1963.

governador eleito no estado naquele instável período democrático inaugurado em 1945, cujo trágico desfecho resultará na instalação de uma nova ditadura. Obviamente, São Paulo continuará exercendo seu protagonismo econômico e recuperará, cada vez mais, sua influência política no âmbito nacional depois de tê-la perdido com a implantação da denominada República Nova; mas, a partir de 1964, assim como ocorreu em outras unidades federativas, o estado teve subtraídas as engrenagens de funcionamento efetivo do mecanismo democrático, interrompendo-se a breve, porém rica e dinâmica, vida partidária e legislativa que começava a se estruturar desde a promulgação da Constituição de 1946.

Em contraste com o sistema político nacional, sobre o qual há diversas análises, algumas delas seminais (Campello Souza, 1976; Lavareda, 1999; Lima Junior, 1983; Santos, 2003; Soares, 1973), existem pouquíssimos estudos sistemáticos sobre a política institucional dos estados naquele período. Mais raros ainda são os estudos voltados às instituições políticas locais – mesmo no caso de um município tão relevante como São Paulo, podemos contar nos dedos as investigações acadêmicas de maior destaque sobre o funcionamento do seu sistema partidário, seja na arena eleitoral ou governamental (Benevides, 1976, 1990; Cardoso, 1975; Ferreira, 2001, 2005; Simão, 1956; Sampaio, 1982; Schwartzman, 1975; Weffort, 1965). Em linhas gerais, essas análises se concentraram no comportamento dos eleitores, na representação social de alguns partidos (especialmente a relação entre estratos sociais e as legendas de esquerda), no movimento de entrada e saídas de partidos do sistema representativo (criação, fusão, cisão e desaparecimento de siglas) e na configuração do fenômeno populista (o getulismo, o adhemarismo e o janismo). Podemos dizer, entretanto, que dois consensos se formaram a respeito do sistema partidário municipal. De acordo com os analistas, em primeiro lugar havia um viés de classe no comportamento dos eleitores paulistanos, notadamente no caso dos partidos trabalhistas e da votação do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), e em segundo lugar o padrão de competição predominante no sistema partidário nacional não se reproduziu localmente, pois, na cidade de São Paulo, o Partido Social Democrático (PSD), a União Democrática Nacional (UDN) e, principalmente, o PTB não construíram capitais eleitorais minimamente expressivas.

Nosso objetivo neste texto é revisitar, de maneira mais rigorosa, a tese consolidada na literatura sobre a configuração de um padrão local consideravelmente diferente daquele que se formou no âmbito nacional – ou seja, que em São Paulo o PTB era um partido inexpressivo (Benevides, 1989; 1990; Cardoso, 1975) e que o PSD e a UDN tinham pouca densidade eleitoral (Benevides, 1989, 1990). Para tanto, analisamos comparativamente a evolução do sistema partidário nos níveis municipal, estadual e nacional, considerando a dinâmica das votações para presidente, governador, prefeito, deputado federal, deputado estadual e vereador. Recorrendo a dados mais amplos do que aqueles que foram utilizados pela literatura de referência e a indicadores de desempenho sistêmico, buscamos demonstrar que a configuração do quadro partidário nesses níveis de disputa aponta para uma complexidade maior do que a descrita pelos analistas anteriores. Suas conclusões são apenas parcialmente corroboradas – realmente, o Partido Social Progressista (PSP) foi um partido amplamente predominante em São Paulo – uma vez que UDN, PSD e PTB também obtiveram destacado desempenho eleitoral, chegando a controlar proporção expressiva das cadeiras legislativas. De fato, o sistema partidário em São Paulo, seja no distrito estadual ou municipal, evoluiu para o pluripartidarismo moderado.

### **O debate sobre a especificidade do sistema partidário de São Paulo**

O período de 1945 a 1964 é paradoxal. Por um lado, conforme a literatura especializada (Campello Souza, 1976; Lavareda, 1999), tratou-se da primeira experiência realmente democrática da República brasileira, com eleições relativamente honestas, competição efetiva entre grupos políticos, crescente participação eleitoral, partidos nacionais e cada vez mais representativos. Por outro lado, todo o período foi repleto de acontecimentos que mantiveram um cenário de instabilidades política e institucional permanentes, com ameaças de golpes recorrentes, até que, de fato, ocorreu um golpe de Estado que colocou um ponto final naquela tentativa de implantação do regime democrático. Para começar, o processo de democratização dá seu primeiro passo com a deposição de um presidente que, estrategicamente antes de ser retirado do poder, tratou de preparar as bases institucionais e partidárias para a democracia

vindoura e com isso seu próprio retorno à instância máxima do Poder Executivo (Campello Souza, 1976). Getúlio Vargas chega à presidência em 1951, dessa vez eleito, mas não antes de enfrentar movimentos radicais que pretendiam impedir sua posse sob a alegação de que a candidatura de Vargas não havia obtido a maioria absoluta dos votos – o que não era uma exigência constitucional. O mesmo ocorre com Juscelino Kubitschek, em 1955, quando, inclusive, sua votação pelo PSD foi inferior aos votos conquistados por João Goulart, eleito vice-presidente pelo PTB. Não se pode esquecer que, anteriormente em 1954, o país já havia ficado perplexo por causa do suicídio do presidente Vargas, que resolvera seguir esse extremado curso de ação diante das pressões de grupos políticos e de oficiais da aeronáutica que reivindicavam seu afastamento.

Na década seguinte, a instabilidade continua até o limite da “quebra” institucional. Em 1961, Jânio Quadros foi eleito presidente pelo Partido Democrata Cristão (PDC), numa coligação que envolveu a UDN, e finalmente parecia romper-se o ciclo de dominação política do PTB/PSD e dos grupos getulistas, dando aos udenistas a possibilidade de chegar pela primeira vez, mesmo de maneira indireta, ao Executivo Nacional. Porém, a intempestiva renúncia de Jânio poucos meses depois incendia de vez o ambiente político do país, pois, além de frustrar as ambições dos udenistas, abria espaço não apenas para a volta do PTB ao poder mas também para a ascensão de ninguém menos do que João Goulart, um trabalhista com um discurso considerado esquerdista e próximo demais do getulismo. Sua posse só pôde ser garantida após um acordo que resultou na adoção provisória do sistema parlamentarista, cuja implantação definitiva dependia de aprovação em plebiscito previsto para 1965. Entretanto, em 1963, realiza-se antecipadamente a consulta popular que dará ao sistema presidencialista uma acachapante vitória eleitoral, devolvendo a João Goulart os poderes plenos de chefe de governo. Jango o exercerá de modo tal que o levará a uma crescente rivalidade com os grupos da oposição (Figueiredo, 1993). Com o aumento das tensões políticas e sociais e a polarização das forças partidárias no Congresso, tornar-se-á extremamente difícil um novo acordo cooperativo que evite o escalonamento do conflito até um ponto sem retorno – isso aliado às articulações dos grupos sociais e partidos de direita na direção da ruptura do quadro institucional resultou no golpe de 1964 (Santos, 1986).

Em suma, nesse período de menos de vinte anos, tivemos três posses presidenciais ameaçadas (Vargas, JK e Jango), o suicídio de um presidente (Vargas), a renúncia de outro (Jânio), duas drásticas mudanças constitucionais (de presidencialismo para parlamentarismo e, depois, de parlamentarismo para presidencialismo) e finalmente a derrubada de um presidente com um golpe de Estado. Nesse intervalo de quatro eleições presidenciais foram nove presidentes – considerando-se os titulares, os vice-presidentes que tomaram posse e os interinos. Em outras palavras, nossa primeira experiência democrática foi tão turbulenta e institucionalmente instável foram cinco presidentes a mais do que o previsto, em uma média de cerca de um presidente para cada dois anos. E ainda tivemos três primeiros-ministros em menos de dois anos, com uma média de mais de um por ano.

Alguns analistas atribuíram ao modelo constitucional escolhido pelas elites políticas conservadoras a maior parte da responsabilidade por essa instabilidade intermitente (Jaguaribe, 1962; Lamounier e Meneguello, 1986; Mainwaring, 1999; Peterson, 1962; Schwartzman, 1971, 1975, 1982; Soares, 1973, 2001). Segundo eles, essas elites construíram, propositadamente, um sistema partidário frágil, com organizações partidárias inorgânicas, personalistas, controladas por lideranças populistas. Elas sabotaram intencionalmente o arranjo institucional desde o princípio e por isso o próprio modelo político brasileiro estava fadado ao desmoronamento. Mas houve quem culpasse as elites políticas conservadoras por terem feito o oposto disso, ou seja, por terem abandonado deliberadamente o jogo democrático justamente porque os partidos davam mostras de vitalidade, de bom funcionamento; porque os partidos, em especial os de esquerda – nomeadamente o PTB – representavam cada vez mais claramente determinados interesses populares que contrariavam o *status quo* (Campello Souza, 1976; Lavareda, 1999).

Essa disjuntiva nas análises dos especialistas, contudo, não impediu que suas conclusões caminhassem para dois pontos de convergência acerca da dinâmica e do formato do sistema partidário nacional daquele período. O primeiro é a percepção de que se desenhava um padrão de competição e conseqüentemente de formatação, com a predominância de três grandes partidos: PTB, PSD e UDN. O segundo é a constatação de que o PTB era o partido que mais crescia

eleitoralmente, chegando a se consolidar na liderança da disputa nos momentos que antecederam a ruptura do regime democrático. Além disso, o PTB representava as camadas mais populares, por intermédio de seu discurso trabalhista que assumia contornos reformistas radicais identificados com políticas mais à esquerda.

Porém o quadro retratado pelos analistas a respeito dos partidos no plano nacional não necessariamente deveria se reproduzir no plano subnacional, uma vez que cada unidade federativa – estados e municípios – abrigava não apenas lógicas políticas diversas mas também configurações históricas e sociais distintas, a ponto de ser possível identificar subsistemas partidários estaduais (Lima Junior, 1981, 1982, 1983) e até municipais, como no caso de São Paulo (Benevides, 1989, 1990; Cardoso, 1975; Lamounier, 1975). Na capital paulista, segundo procuraram mostrar alguns pesquisadores, o padrão de competição e conformação do sistema partidário discrepava do seu congêneres nacional em virtude da especificidade do ambiente político local, marcado pela fragmentação eleitoral em dois eixos políticos: o trabalhismo disputado por diversos partidos, e o voto popular disputado não apenas pelos partidos mas principalmente pela bipolaridade populista das figuras de Adhemar de Barros e Jânio Quadros (Benevides, 1976, 1989, 1990; Cardoso, 1975).

A fragmentação da representação trabalhista decorre da proliferação de partidos que procuraram capturar os votos dos trabalhadores que haviam ficado eleitoralmente órfãos, digamos assim, depois da cassação do Partido Comunista Brasileiro (PCB), em 1947 – o Partido Comunista havia apostado suas fichas nesse estado, conseguindo construir uma base de votação considerável em pouquíssimo tempo (Benevides, 1989, 1990, Cardoso, 1975; Peterson, 1962). Assim, apesar de haver alguma relação entre a posição dessa classe e o voto no PTB (Lamounier, 1975; Simão, 1956), seus eleitores fiéis nunca foram volumosos, uma vez que o partido teve que dividir esse extrato do eleitorado com siglas congêneres, como o Partido Rural Trabalhista (PRT), o Partido Social Trabalhista (PST) e mais adiante o Movimento Trabalhista Renovador (MTR).

Outra fragmentação importante do eleitorado decorreu da disputa pelo voto popular, um eixo de representação que, de certo modo, estava entrecruzado com o trabalhismo. Nesse caso, o PTB enfrentou principalmente a competição com o PSP, que atraía o apoio dos eleitores das classes baixa e média. Fundado em 1946,

o PSP surgiu como uma “insubordinação paulista” (Cardoso, 1975), capitaneada por Adhemar de Barros, que havia sido deputado estadual constituinte em 1934, pelo Partido de Representação Popular (PRP), e interventor no estado, de 1938 a 1941. Inclusive, nesse período, Adhemar utilizou de maneira estratégica sua prerrogativa de nomear prefeitos para substituir os titulares dos executivos municipais por nomes de seu interesse, o que lhe permitiu estabelecer uma vasta rede de influências pelo estado e montar a engrenagem básica da sua máquina partidária (Benevides, 1990; Sampaio, 1982). Com diretórios espalhados por todo o estado, o PSP tinha suporte organizacional para disputar com vantagens o eleitorado até do mesmo “nicho de mercado” do PTB. Além disso, o PSP também obteve adesão eleitoral das classes médias rurais e classes baixas e médias urbanas do interior, contando com apoio importante de proprietários de terra e industriais, com um discurso populista que, muitas vezes, confundia-se com propostas populares da esquerda (Sampaio, 1982). Tudo isso garantiu ao PSP a posição de partido predominante em São Paulo (Benevides, 1989, 1990; Cardoso, 1975).

Evidentemente, uma parcela do voto popular também era disputada pelo PSD, que sempre teve uma votação elevada. Inclusive, ele acabou se coligando com o PSP nas disputas para deputado federal em 1958 e 1962 e para deputado estadual em 1962, aumentando ainda mais sua competitividade e reduzindo a margem de votos do PTB. No caso das classes médias urbanas, o PTB tampouco pôde ter uma ampla adesão, pois, além de ter um discurso que afastava eleitores mais conservadores, tinha que disputá-los com outros pequenos partidos de centro e centro-direita.

Por fim, independentemente dos partidos, havia também uma fragmentação dos “votos populares” em torno das figuras populistas centrais de Adhemar de Barros e de Jânio Quadros, tanto na política do estado como na política nacional. Apesar de se vincular ao partido predominante no estado e na capital, o PSP, Adhemar era uma personalidade que atraía simpatias e muitos votos. Jânio, por sua vez, não se apoiava em uma organização estruturada e abrangente, mas tinha o mesmo tipo de apelo popular em torno de si. Existia, portanto, uma espécie de bipolaridade opondo duas lideranças personalistas na política local e dividindo os votos populares dos trabalhadores manuais e da classe média.



Do ponto de vista organizacional, ainda de acordo com os pesquisadores, havia dois obstáculos ao bom desempenho do PTB paulista. Por um lado, o partido estava bastante dividido por disputas internas, as quais exigiam constantes intervenções da direção nacional (Benevides, 1989, 1990; Cardoso, 1975). A tensão também era grande entre a direção partidária no estado e a direção nacional, uma vez que os projetos gerais do PTB se chocavam com as aspirações personalistas locais. Por outro lado, para manter o controle sobre a legenda, as lideranças gaúchas impediam que o partido se estruturasse e com isso crescesse demais em São Paulo, pois acreditavam que os paulistas poderiam capturar a sigla e colocá-la a serviço dos seus objetivos (Benevides, 1976, 1990; Cardoso, 1975). Em outras palavras, embora fosse trabalhista, o PTB paulista não era getulista (Benevides, 1990).

Desse modo, o PTB de São Paulo não conseguiu obter o mesmo desempenho eleitoral do PTB nacional. Em realidade, enquanto o partido crescia continuamente no plano nacional, chegando a eleger uma grande bancada legislativa e a ter a maior quantidade de diretórios regionais e municipais do país, em São Paulo, a legenda sempre conquistava poucas vagas nos legislativos municipal, estadual e federal, a ponto de “quase desaparecer” (Benevides, 1989). Inclusive, “o partido chegou a cogitar uma fusão com o PSP e, no extremo, a autodissolução” (Benevides, 1990, 140).

Ademais, de acordo com a literatura, esse processo eleitoral não obliterou apenas o crescimento do PTB em São Paulo. Segundo Benevides (1989, 1990), o desempenho do PSD e da UDN, os outros dois grandes partidos nacionais, seguiu padrão semelhante, de modo que nenhum deles conseguiu ter no estado a mesma expressão eleitoral que eles obtiveram nacionalmente. Diante dessa alegada discrepância entre os padrões de competição e configuração dos formatos dos sistemas partidários, nacional e subnacional de São Paulo, alguns chegaram a concluir que houve uma consolidação apenas parcial do quadro partidário paulistano, em decorrência da fragmentação excessiva das legendas, das disputas internas, do fisiologismo e do denotado populismo (Benevides, 1989, 1990; Cardoso, 1975). Em um polo mais extremado, houve quem concluísse que não ocorreu uma consolidação dos partidos e sim do adhemarismo e do janismo enquanto fenômenos populistas (Weffort, 1965).

Não obstante, de modo geral os estudos que apresentam tais conclusões se baseiam em poucos dados empíricos que sequer são abrangentes. Por isso ainda cabe formular a seguinte pergunta: em que medida a tese sobre a discrepante configuração do sistema partidário no estado de São Paulo e, mais ainda, na capital paulista pode ser confirmada? Para responder a essa questão, analisamos agora a evolução dos sistemas partidários nacional, estadual e municipal.

## A evolução da competição para o Executivo

Para avaliar em que medida o padrão de competição no âmbito nacional discrepava do padrão que se desenhou no plano subnacional de São Paulo, precisamos avaliar de modo comparado as séries eleitorais daquele período. Inicialmente, avaliamos de maneira delimitada a disputa pelos cargos executivos. Começamos pela corrida presidencial e depois exploramos as eleições para governador e prefeito.

Como podemos observar na Tabela 1, de fato, PTB, PSD e UDN eram os partidos mais relevantes daquele período nas disputas para a presidência da República. Na maioria das vezes, PTB e PSD se aliaram, mesmo em 1950 quando PSD e PTB lançaram candidatos separados, o PTB, que concorre com Vargas, obteve maciço apoio informal dos membros do PSD. Das quatro disputas, PSD e PTB obtiveram vitória em três, perdendo apenas em 1960 para o candidato paulista Jânio Quadros, apoiado por uma coligação que incluía a UDN. Dessa maneira, em quatro disputas presidenciais tivemos a presença dos três principais partidos – PTB, PSD e UDN – como protagonistas da disputa, com ampla vantagem de vitórias para PSD e PTB.

**Tabela 1** – Votação nacional nas eleições presidenciais, de 1945 a 1960

Candidato	Partido/Coligação	Votação BR	Votação SP	Diferença
<i>Eleição 1945</i>				
Eurico Dutra	PSD/PTB	55,4%	57,7%	2,3
Eduardo Gomes	UDN/PL	34,7%	27,9%	- 6,8
Yedo Fiuza	PCB	9,7%	14,2%	4,5
Mário Teles	PAN	0,2%	0,2%	0

[continua na próxima página]

Candidato	Partido/Coligação	Votação BR	Votação SP	Diferença
<i>Eleição de 1950</i>				
Getúlio Vargas	PTB/PSP	48,7%	64,3%	15,6
Eduardo Gomes	UDN/PRP	29,7%	24,8%	- 4,9
Cristiano Machado	PSD/PRB/PR/PST	21,5%	10,6%	- 10,9
João Mangabeira	PSB	0,1%	0,3%	0,2
<i>Eleição de 1955</i>				
Juscelino Kubitschek	PSD/PTB/PST	35,7%	12,7%	- 23
Juarez Távora	UDN/PSB/PDC	30,2%	33,1%	2,9
Adhemar de Barros	PSP	25,8%	45,8%	20
Plínio Salgado	PRP	8,3%	8,4%	0,1
<i>Eleição de 1960</i>				
Jânio Quadros	PTN/UDN/PDC/PR	48,3%	55,1%	6,8
Henrique Lott	PSD/PTB/PST	32,9%	15,3%	- 17,6
Adhemar de Barros	PSP	18,8%	29,6%	10,8

Fonte: Dados eleitorais do TSE (2017).

Porém, quando analisamos o quadro de maneira comparativa, pareando os resultados nacionais e estaduais, temos uma dinâmica que revela um padrão que corrobora apenas em parte as conclusões da literatura, exigindo algumas retificações. Em 1945, as diferenças nas votações entre os planos nacional e estadual da disputa não são elevadas. Podemos notar, todavia, que o PCB realmente construiu sua base eleitoral mais consistente em São Paulo. A UDN tem menor votação no estado, com a maior diferença em relação à votação nacional. Esse padrão, porém, sofrerá alterações, pois, embora a UDN mantenha redução em seus votos nacionais e estaduais em 1950, a partir de 1955 sua votação crescerá nos dois planos, chegando a ter mais votos em São Paulo, especialmente em 1960 quando se alia à candidatura de Jânio Quadros e pega carona na popularidade deste. O PTB, por sua vez, vê diminuída sua votação nacional em 1950, quando concorre separado do PSD.

Por outro lado, sua aliança com o PSP lhe garante uma considerável diferença positiva de votos em São Paulo.

Nas eleições de 1955 e 1960 ocorrem alterações nessa dinâmica em decorrência das candidaturas de Adhemar, nos dois casos, e de Jânio, na última eleição. Em 1955, o PSP representando o adhemarismo atrai votos nacionais tanto do PTB como do PSD que, mesmo coligados, conquistam menor votação do que a do PTB sozinho em 1950. Em São Paulo, a queda na votação do PTB/PSD foi estrondosa. Já o PSP conquista votação expressiva no estado, com uma diferença bastante acentuada em relação à proporção nacional. Em 1960, a aliança PTB/PSD recebe proporção ainda menor de votos no plano nacional, em especial no plano estadual em decorrência das candidaturas simultâneas de Jânio e Adhemar à presidência. Sem dúvida, Adhemar de Barros e Jânio Quadros impactaram o padrão de competição nacional e, mais acentuadamente, em São Paulo.

Dessa forma, no que se refere à disputa presidencial, não podemos dizer que o PTB tenha sido inexpressivo no estado. Tampouco podemos afirmar isso em relação ao PSD e à UDN. Na verdade, enquanto o PTB e o PSD enfrentam um declínio acentuado em sua votação – mas, ainda assim, eram forças políticas com densidade eleitoral importante – a UDN apresenta uma dinâmica de crescimento que culmina com sua elevada votação em conjunto com as forças partidárias que levaram Jânio à presidência. Por outro lado, de fato, o PSP se estabeleceu como o partido predominante em São Paulo durante o período. Em aliança com o PTB, elegeu Vargas presidente em 1950; concorrendo isoladamente, em 1955 deu vitória a Adhemar de Barros; e em 1960 obteve o segundo lugar na disputa que elegeu Jânio Quadros.

O predomínio do PSP se manifestou de maneira ainda mais demarcada nas disputas para a governadoria do estado. Conforme os dados do Quadro 1, de 1945 até 1966 São Paulo teve seis governadores, um deles, o primeiro do período, foi nomeado; dos cinco eleitos, três eram do PSP. Inclusive, Adhemar de Barros, a maior liderança do partido, foi o primeiro e o último governador eleito naquele pequeno ciclo democrático, tendo o mandato interrompido pelo regime autoritário.

**Quadro 1 – Governadores de São Paulo (1947-1962)**

<b>Governador</b>	<b>Mandato</b>	<b>Partido</b>	<b>Acesso ao cargo</b>
José Carlos Soares	De 11/1945 a 03/1947	Sem partido	Nomeado
Adhemar de Barros	De 03/1947 a 01/1951	PSP	Eleito
Lucas Garcez	De 01/1951 a 01/1955	PSP	Eleito
Jânio Quadros	De 01/1955 a 01/1959	PTN	Eleito
Carvalho Pinto	De 01-1959 a 01/1963	PDC	Eleito
Adhemar de Barros	De 01/1963 a 06/1966	PSP	Eleito

Fonte: Dados eleitorais do TSE (2017).

Os prefeitos, por sua vez, eram nomeados até 1953, mas isso não significa que inexistia disputas entre os grupos políticos pela obtenção desse cargo. Como demonstra o Quadro 2, nesse período houve dois prefeitos nomeados sem vinculação partidária oficial, mas o restante, ou seja, cinco prefeitos, pertencia ao PSP. Considerando que o partido foi fundado em 1947, temos desde sua criação, dos seis nomeados, apenas um que não era da legenda. Desde que os prefeitos passaram a ser eleitos, houve três casos de políticos que não eram do PSP. Jânio foi o primeiro prefeito eleito pelo PDC; depois houve uma sequência de administrações do PSP, interrompida pela eleição de Prestes Maia, em 1961. Após o golpe de Estado, foi eleito um prefeito pelo Partido da República (PR), em 1965.

**Quadro 2 – Prefeitos de São Paulo (1945-1969)**

<b>Prefeito</b>	<b>Mandato</b>	<b>Partido</b>	<b>Acesso ao cargo</b>
Abraão Ribeiro	De 11/1945 a 03/1947	Sem partido	Nomeado
Cristiano das Neves	De 03/1947 a 08/1947	PSP	Nomeado
Paulo Lauro	De 08/1947 a 08/1948	PSP	Nomeado
Milton Improta	De 08/1948 a 01/1949	Sem partido	Interino
Asdrúbal da Cunha	De 01/1949 a 02/1950	PSP	Nomeado
Lineu Prestes	De 02/1950 a 01/1951	PSP	Nomeado
Armando Pereira	De 02/1951 a 04/1953	PSP	Nomeado

[continua na próxima página]

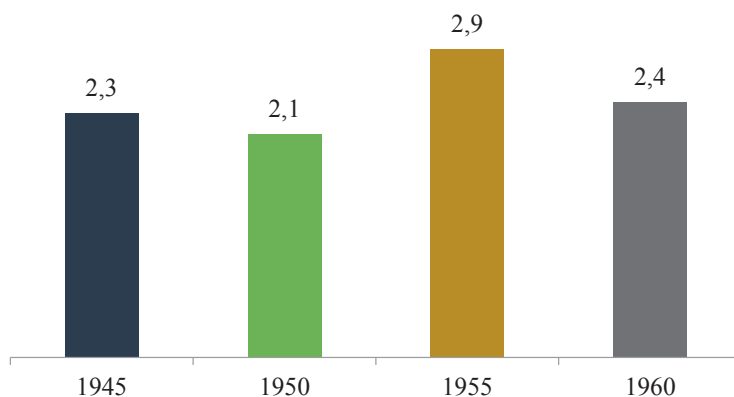
<b>Prefeito</b>	<b>Mandato</b>	<b>Partido</b>	<b>Acesso ao cargo</b>
Jânio Quadros	De 04/1953 a 01/1955	PDC	Eleito
William Salem	De 01/1955 a 07/1955	PSP	Sucessão
Juvenal de Matos	De 07/1955 a 04/1956	PSP	Eleito
Vladimir Piza	De 04/1956 a 04/1957	PSP	Eleito
Adhemar de Barros	De 04/1957 a 04/1961	PSP	Eleito
Prestes Maia	De 04/1961 a 04/1965	UDN	Eleito
José Faria Lima	De 04/1965 a 04/1969	PR	Eleito

Fonte: Dados eleitorais do TSE (2017).

As duas figuras mais populares do estado se fizeram presentes não apenas na cidade e no estado de São Paulo, mas igualmente no cenário nacional. Adhemar de Barros, que já havia sido interventor antes da abertura democrática, chegou a ser eleito governador logo na primeira eleição para o cargo em 1947, foi eleito governador novamente em 1963 e conquistou o cargo de prefeito em 1957. Ele também obteve o segundo lugar na disputa para o Executivo Nacional nas duas vezes em que concorreu, em 1955 e em 1960. Jânio chegou à prefeitura em 1953, à governadoria do estado em 1955 e à presidência da República em 1960.

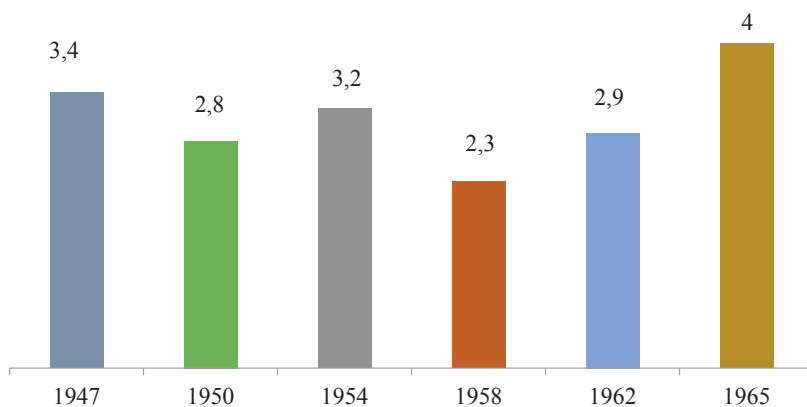
Do ponto de vista da dinâmica da disputa para os cargos executivos em São Paulo, tanto no estado como no município, temos uma competição pouco fragmentada para a presidência. Conforme demonstra o Gráfico 1, o número efetivo de candidatos sempre esteve em torno de dois, como já era de se esperar em virtude do escrutínio por maioria simples em turno único. A exceção é apenas a eleição de 1955, quando o índice mostra que houve praticamente três candidatos efetivos – esse pequeno desvio do padrão geral se deve à entrada irruptiva da candidatura de Adhemar de Barros pelo PSP, em um mercado eleitoral em que havia um duopólio partidário controlado pelo PSD/PTB e UDN. Com isso, a votação ficou distribuída de maneira bastante próxima entre os três competidores, com uma reduzida distância média entre suas votações. De resto, as sequências eleitorais mostram baixa fragmentação, com votos concentrados numa disputa bipolar entre PTB/PSD e UDN.

**Gráfico 1** – Número efetivo de candidatos na disputa para presidente no estado de São Paulo (1945-1960)



Fonte: Índice calculado pelos autores com base nos dados eleitorais do TSE (2017).

**Gráfico 2** – Número efetivo de candidatos na disputa para governador em São Paulo (1947-1965)

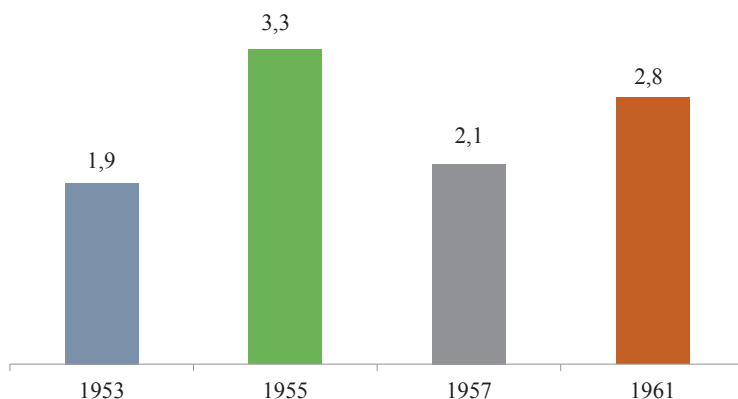


Fonte: Índice calculado pelos autores com base nos dados eleitorais do TSE (2017).

Já no Gráfico 2, temos a evolução do número efetivo de candidatos ao governo do estado de São Paulo. Nesse caso, a fragmentação é sensivelmente mais elevada, embora a forma de escrutínio seja a mesma que rege a eleição presidencial. Isso mostra um nível de competição maior pelo cargo de governador, com maior dispersão dos votos. Quase sempre o índice fica em torno de três candidaturas efetivas, chegando a quatro em 1965. Essa dispersão em torno de

três candidaturas efetivas é devido às forças eleitorais do PSD/PTB e da UDN, como no plano nacional, somadas à força eleitoral do PSP no estado. Em decorrência disso, as eleições municipais tiveram maior concentração dos votos em 50% dos casos, ficando em torno de dois candidatos efetivos, como mostra o Gráfico 3. Mas nos outros 50% dos casos, PSD/PTB e UDN conseguiram elevar o índice para cerca de três candidatos efetivos.

**Gráfico 3** – Número efetivo de candidatos à prefeitura de São Paulo (1953-1961)



Fonte: Índice calculado pelos autores com base nos dados eleitorais do TSE (2017).

## A evolução da competição para o Legislativo

Analizamos agora os dados eleitorais e a distribuição das cadeiras parlamentares para a Câmara dos Deputados, a Assembleia Legislativa e a Câmara Municipal de São Paulo, tomando os resultados circunscritos apenas ao estado – ou seja, avaliamos as proporções de votos recebidos e de cadeiras legislativas distribuídas para a Câmara dos Deputados apenas no estado de São Paulo. Pretendemos averiguar se o padrão de competição no âmbito nacional discrepava do padrão que se desenhou no plano subnacional em São Paulo nas disputas para cargos representativos proporcionais.

A Tabela 2 apresenta os resultados eleitorais e a quantidade de cadeiras conquistadas pelos partidos na competição para a Câmara dos Deputados por São Paulo. Indubitavelmente, as quatro maiores forças partidárias na disputa presidencial dominam também esse



mercado eleitoral, mas com algumas variações que devem ser destacadas. O PSP é o partido que elege as maiores bancadas, tendo o PSD como seu aliado em 1958 e 1962. Juntos, controlam mais de 1/3 das cadeiras em 1958, e 1/3 delas em 1962, quando outro 1/3 foi conquistado pela UDN.

Sozinhos, o PSD (em 1945) e o PSP (em 1950) tiveram uma bancada eleita de mais de 1/3 do total das cadeiras da Câmara dos Deputados por São Paulo. Um segundo grupo de partidos é composto pelo PTB e a UDN, num padrão que difere um pouco daquele afirmado pela literatura especializada. Embora o PTB nunca tenha chegado a controlar sequer dez cadeiras, proporcionalmente o partido obteve votações e quotas de representação que estão longe de ser desprezíveis. Por exemplo, em 1950 obteve 22,5% das cadeiras; em 1954, 18%; e em 1958 e 1962, algo em torno de 12%. A UDN, ao contrário, teve quase sempre poucos deputados, com proporções bem inferiores às do PTB até 1962, quando sela uma aliança estrategicamente eficiente com o partido de Jânio Quadros e tem um salto surpreendente em sua votação, chegando a conquistar cerca de 32% das cadeiras. Num terceiro grupo, temos dois partidos com enorme crescimento em sua votação em pontos isolados – o PSB em 1958 e o PTN em 1962. Portanto, o padrão é de amplo predomínio do PSP e do PSD, com o PTB em uma situação intermediária.

No caso da competição para deputado estadual, conforme demonstra a Tabela 3, temos igualmente o predomínio do PSP, que se estabelecerá a partir da eleição de 1950, quando sai do terceiro lugar, que havia conquistado em 1947, para o primeiro lugar na votação e na composição de sua bancada na Assembleia Legislativa. Essa posição será mantida até o final do período, em 1962. De 1947 para 1950, o PSD perde muitos votos e cadeiras, chegando a ser ultrapassado pelo PTB; recupera-se em 1954, mas perde sua posição novamente em 1958, agora para o PDC. Em 1962, PSD e PSP se coligam e juntos conquistam a maioria das cadeiras de deputado estadual. Os dois partidos já haviam se coligado em 1958 na disputa para deputado federal, mas apenas na última eleição dessa sequência histórica irão concorrer como aliados. Então, mais uma vez temos o predomínio do PSP, com um desempenho menos expressivo do PSD.

**Tabela 2** – Votação e distribuição das cadeiras legislativas para deputado federal pelo Estado de São Paulo (1945-1962)

Partidos	Eleições														
	1945			1950			1954			1958			1962		
	Votação %	Cadeiras % [N]		Votação %	Cadeiras % [N]		Votação %	Cadeiras % [N]		Votação %	Cadeiras % [N]		Votação %	Cadeiras % [N]	
PSP	-	-		36,6	32,5 [13]		26	25 [11]		46,5**	40,9 [18]		31,4#	30,5 [18]	
PSD	58,3	47,1 [16]		15,6	17,5 [7]		32,7*	29,5 [13]							
PTB	8,1	14,7 [5]		22,2	22,5 [9]		15,5	18,2 [8]		9,9	11,3 [5]		8,7##	11,8 [7]	
UDN	16,7	20,6 [7]		13,7	15 [6]		7,1	9,1 [4]		7,8	9,1 [4]		30,1###	32,2 [19]	
PCB	13	11,8 [4]		-	-		-	-		-	-		-	-	
PDC	2,7	2,9 [1]		-	-		2,1	2,3 [1]		7	9,1 [4]		###	###	
PR	-	-		-	-		*	*		1,7	2,3 [1]		2,1	3,4 [2]	
PRP	1,2	2,9 [1]		-	-		-	-		-	-		1,4	1,7 [1]	
PRT	-	-		-	-		-	-		**	**		###	###	
PSB	-	-		-	-		3,5	4,5 [2]		25,7***	25 [11]		##	##	
PST	-	-		-	-		-	-		1,4	2,3 [1]		2,1	3,4 [2]	
PTN	-	-		11,9	12,5 [5]		13,1	11,4 [5]		***	***		24,2*	17 [10]	
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>34 [100]</b>		<b>100</b>	<b>40 [100]</b>		<b>100</b>	<b>44 [100]</b>		<b>100</b>	<b>44 [100]</b>		<b>100</b>	<b>59 [100]</b>	

Fonte: Dados eleitorais do TSE e TRE-SP (2017).

Nota : em 1954, \*PSD concorreu em aliança com PR; em 1958, \*\*o PSP concorreu em aliança com o PSD e o PRT, \*\*\*o PSB concorreu em aliança com o PTN; em 1962, #o PSP concorreu em aliança com o PSD, ##o PTB com o PSB, ###a UDN com o PDC e o PRT, \* o PTN com o MTR.

**Tabela 3** – Votação e distribuição das cadeiras legislativas para deputado estadual no estado de São Paulo (1947-1962)

Partidos	Eleições														
	1947			1950			1954			1958			1962		
	Votação %	Cadeiras % [N]		Votação %	Cadeiras % [N]		Votação %	Cadeiras % [N]		Votação %	Cadeiras % [N]		Votação %	Cadeiras % [N]	
PSP	14,3	12 [9]		30,5	25,3 [19]		25,8	22,7 [17]		19,7	17,6 [16]		20,6*	17,4 [20]	
PSD	32,9	34,7 [26]		11	12 [9]		17,5	14,6 [11]		9	7,7 [7]				
PTB	21,4	18,7 [14]		19	16 [12]		13,4	10,7 [8]		5,3	6,6 [6]		10,1	10,4 [12]	
UDN	8	12 [9]		12,5	13,3 [10]		9,6	9,3 [7]		10,2	9,9 [9]		9,2	9,6 [11]	
PCB	19,1	14,6 [11]		-	-		-	-		-	-		-	-	
PDC	1,4	2,7 [2]		8	6,7 [5]		4,4	5,4 [4]		12,9	12,1 [11]		12,2	10,4 [12]	
PR	2,1	4 [3]		2	4 [3]		8	9,3 [7]		7	7,7 [7]		10,9	11,3 [13]	
PRP	0,8	1,3 [1]		1	2,7 [2]		2	4 [3]		4,5	5,5 [5]		5	6,1 [7]	
PL	-	-		1	1,3 [1]		1	1,3 [1]		1,4	2,2 [2]		-	-	
PRT	-	-		1	2,7 [2]		2,6	4 [3]		4,4	6,6 [6]		6	7,8 [9]	
PSB	-	-		3	2,7 [2]		5	5,4 [4]		6	6,6 [6]		1,8	1,7 [2]	
PST	-	-		0,5	1,3 [1]		2,7	4 [3]		5	6,6 [6]		7,2	8,7 [10]	
PTN**	-	-		10,5	12 [9]		8	9,3 [7]		14,6	10,9 [10]		17	16,6 [19]	
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100 [75]</b>		<b>100</b>	<b>100 [75]</b>		<b>100</b>	<b>100 [75]</b>		<b>100</b>	<b>100 [91]</b>		<b>100</b>	<b>100 [115]</b>	

Fonte: Dados eleitorais do TSE e TRE-SP (ANO).

Nota explicativa: \* em 1962, PSP E PSD concorreram em aliança; \*\* em 1962, PTN concorreu em aliança com o MTR.

**Tabela 4** – Votação e distribuição das cadeiras legislativas para a câmara municipal de São Paulo (1947-1963)

Partidos	Eleições											
	1947		1951		1955		1959		1963			
	Votação %	Cadeiras [N]	Votação %	Cadeiras [N]	Votação %	Cadeiras [N]	Votação %	Cadeiras [N]	Votação %	Cadeiras [N]	Votação %	Cadeiras [N]
PSP	41,9	37,8 [17]	41,1	29 [13]	28,4	20,1 [9]	14,3	11 [5]	14,7	13,5 [6]		
PSD	9,2	11 [5]	4	6,6 [3]	13,3	11 [5]	7	9 [4]	6,2	6,6 [3]		
PTB	9	9 [4]	13,4	13,3 [6]	4,5	6,6 [3]	8	9 [4]	5	6,6 [3]		
UDN	19	15,5 [7]	13,7	11 [5]	8,5	6,6 [3]	11,9	9 [4]	17,9	11 [5]		
PDC	6,7	9 [4]	11,4	11 [5]	11,8	11 [5]	13,7	11 [5]	9,8	9 [4]		
PL	-	-	-	-	2,4	4,5 [2]	4,4	6,6 [3]	-	-		
PR	6,3	6,6 [3]	4,1	6,6 [3]	7,8	9 [4]	6,2	6,6 [3]	7	6,6 [3]		
PRP	-	-	2,1	4,5 [2]	2,4	4,5 [2]	4,3	6,6 [3]	3,4	4,5 [2]		
PRT	-	-	1,8	4,5 [2]	2,3	4,5 [2]	6	6,6 [3]	5,3	6,6 [3]		
PSB	4,7	4,5 [2]	3	4,5 [2]	4,4	6,6 [3]	3,6	4,5 [2]	7,8	11 [5]		
PST	-	-	2,6	4,5 [2]	5	6,6 [3]	11	11 [5]	8,3	9 [4]		
PTN	3,2	6,6 [3]	2,8	4,5 [2]	9,2	9 [4]	9,6	9 [4]	5,1	6,6 [3]		
MTR	-	-	-	-	-	-	-	-	9,5	9 [4]		
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100 [45]</b>	<b>100</b>	<b>100 [45]</b>	<b>100</b>	<b>100 [45]</b>	<b>100</b>	<b>100 [45]</b>	<b>100</b>	<b>100 [45]</b>	<b>100</b>	<b>100 [45]</b>

Fonte: Dados eleitorais do TSE e TRE-SP (2017).

Outro partido que se destaca de 1954 em diante é o Partido Trabalhista Nacional (PTN), que chega a conquistar quase 17 cadeiras em 1962. Já a dinâmica relativa entre PTB e UDN se inverte agora, comparando-a com a observada nas eleições para a Câmara dos Deputados – o PTB se mantém à frente o tempo todo, exceto em 1958 quando obtém sua pior votação. Assim, o PTB aparece como a terceira força nesse nível de competição, ultrapassando 10% do total de cadeiras conquistadas em quase todas as eleições, chegando a quase 20% delas em 1947. Portanto, se, por um lado, o PTB não chega a possuir uma bancada tão elevada, por outro, ele possui, quase sempre, um número considerável de deputados estaduais. Isso significa que não há evidências de que o PTB estivesse em vias de desaparecimento ou que fosse eleitoralmente inexpressivo nessa esfera de competição, conforme defendido pela literatura de referência.

Vejam os resultados eleitorais e as bancadas conquistadas pelos partidos na disputa para vereador na capital paulista (Tabela 4). Mesmo nesse nível da disputa temos que relativizar a tese da literatura especializada sobre a inexpressividade do PTB. É verdade que seu desempenho ficou aquém do apresentado nas eleições para deputado federal e na formação da sua bancada nacional na Câmara dos Deputados – o maior número de cadeiras na Câmara Municipal que os petebistas alcançaram foi seis, em 1951; o menor foi três em 1963. Porém, essa quantidade de vereadores não está muito distante das quantidades alcançadas pelas demais legendas.

Ocorre que a distribuição das cadeiras em todas as legislaturas está bastante dispersa entre todos os partidos, com a destacada exceção do PSP. O partido de Adhemar de Barros conseguiu uma quantidade maior de vagas do que a alcançada pelos concorrentes nas eleições de 1947 a 1955. No entanto, nas disputas de 1959 e 1963 o PSP conquistou um montante de cadeiras equivalente às quantidades obtidas pelo PSD, PTB e UDN. Pode-se dizer que o PSP conseguiu o dobro das vagas conquistadas pelo PSD e PTB, respectivamente – mas temos que considerar que isso significou ter seis vereadores contra três daqueles partidos, o que não é uma diferença absoluta tão elevada naquele contexto. E ainda, o PSP declinou a cada eleição, saindo de um limite máximo de cerca de 38% das cadeiras para chegar ao limite mínimo de 13,5% delas.

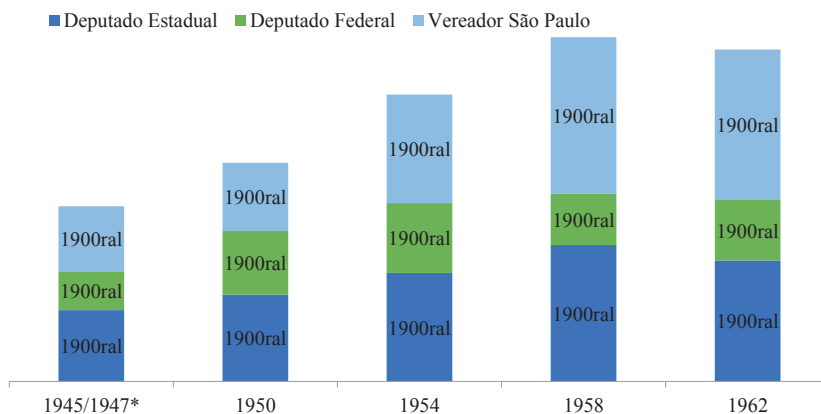
Além disso, a UDN e o PSB obtiveram cinco vagas, quase o mesmo número do PSP. PDC, PST e MTR conquistaram quadro cadeiras cada um. Com efeito, as eleições para vereador sempre foram bastante fragmentadas, tendo o PSP como o partido predominante no início; porém, a partir de 1955, essa fragmentação se generalizou e a distribuição das cadeiras ficou equivalente entre as legendas, de modo que o predomínio do PSP começou a ficar ameaçado. Nessa situação fica bastante difícil afirmar que o PTB sofria um acentuado declínio que quase o levou à extinção, e o mesmo se aplica ao PSD e à UDN.

A observação das séries históricas das eleições para os cargos proporcionais em São Paulo permite perceber que o sistema eleitoral distorcia muito pouco a representação, ou seja, a relação entre proporção de votos e proporção de cadeiras alocadas. Comparando-se as porcentagens de votos e cadeiras distribuídos entre os partidos em cada eleição, podemos notar diferenças geralmente bastante reduzidas. Isso quer dizer que havia uma elevada proporcionalidade na representação legislativa em todos os níveis de disputa. Mais ainda, que o sistema partidário apresentava um padrão de configuração em que havia o predomínio de quatro principais legendas – PTB, PSD, UDN e PSP. Os três primeiros também despontavam como os mais importantes no plano nacional, mas no plano estadual e municipal o partido amplamente predominante era o PSP. Mas esse quadro era complexo, variando em função do nível da disputa. E o mais importante, não havia um declínio acentuado do PTB, conforme defendido pela literatura temática. O partido não teve o mesmo desempenho observado no plano nacional, mas não era inexpressivo no estado e no município, principalmente se comparado com os demais partidos, à exceção do PSP. Também não é possível afirmar que os desempenhos do PSD e da UDN eram precários, pois há variações importantes entre as eleições e de maneira genérica ambos tinham representação também equivalente aos demais, excetuando-se, mais uma vez, o PSP.

Na verdade, o que havia era um quadro de elevada competição, com fragmentação partidária acentuada em algumas disputas. Podemos conferir isso no Gráfico 4, que traz a série histórica do número efetivo de partidos nas três disputas legislativas ocorridas

no estado.<sup>3</sup> Enquanto a competição para deputado federal permanecia com um número de partidos eleitorais efetivos em torno de quatro, a partir de 1950 as eleições para deputado estadual e principalmente para vereador apresentavam fragmentação cada vez mais elevada. Em 1958, o número efetivo de partidos eleitorais na competição para deputado estadual ficou em torno de nove, reduzindo-se para oito em 1962 – um número ainda elevado se comparado com os quatro da disputa para deputado federal. Na competição para a Câmara Municipal, esse número ficou em torno de dez partidos efetivos nessas duas eleições, mostrando um quadro de grande dispersão dos votos e conseqüentemente das cadeiras legislativas. Ou seja, os sistemas partidários eram bastante competitivos, e essa competição se acirrava mais à medida que o nível de disputa se tornava mais local – do nacional para o estadual e do estadual para o municipal.

**Gráfico 4** – Número efetivo de partidos parlamentares na Câmara dos Deputados, na Assembleia Legislativa e na Câmara de Vereadores de São Paulo (1945-1962)

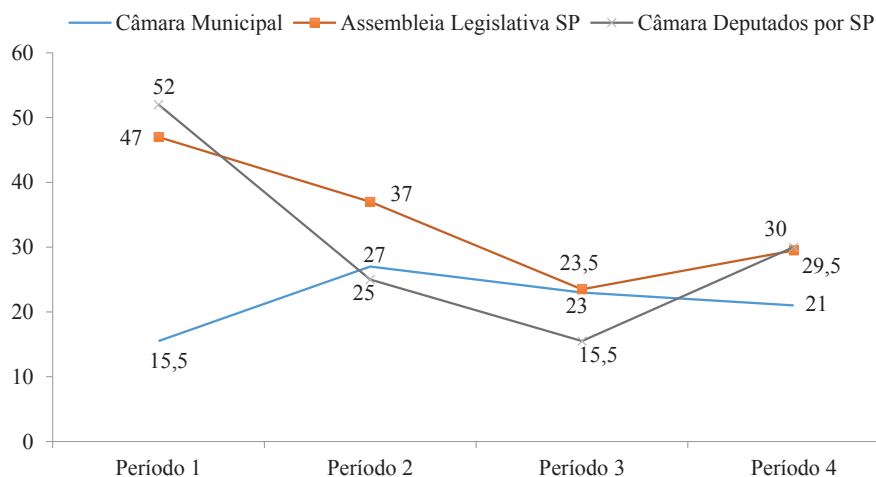


Fonte: Índice calculado pelos autores e dados eleitorais do TSE e do TRE-SP (2017).

Nota: A primeira eleição para deputado federal foi em 1945, para deputado estadual e vereador foi em 1947; para vereador, as eleições seguintes foram em 1951, 1955, 1959 e 1963; para deputado federal e estadual, foram em 1950, 1954, 1958 e 1962; as datas indicadas abaixo das colunas representam uma aproximação dos três calendários eleitorais.

3. Esse índice estabelece, de maneira fracionada, quantos partidos têm peso real na disputa eleitoral. O índice foi criado por Laakso e Taagepera (1979) e tem a seguinte fórmula:  $NEP = 1 / \sum Vi^2$ , em que  $Vi$  = porcentagem de votos de cada partido.

### Gráfico 5 – Evolução da volatilidade eleitoral nas eleições legislativas por São Paulo (1947-1963)



Fonte: Índice calculado pelos autores com base nos dados eleitorais do TSE e TRE-SP (2017).

Nota: os períodos 1, 2, 3 e 4 correspondem, respectivamente, aos seguintes pares de eleição: de 1947-1951, de 1951-1955, de 1955-1959 e de 1959-1963 para a Câmara Municipal; de 1947-1950, de 1950-1954, de 1954-1958 e de 1958-1962 para a Assembleia Legislativa do estado; de 1945-1950, de 1950-1954, de 1954-1958 e de 1958-1962 para a Câmara dos Deputados por São Paulo. Essa situação de intensa competição se refletia na constante oscilação dos votos entre os partidos de uma eleição para outra, como pode ser observado no Gráfico 5, onde aparecem os dados sobre a volatilidade eleitoral no período.<sup>4</sup> Como pode ser percebido, embora houvesse uma tendência de queda do índice ao longo do tempo, seus valores são bastante elevados e voltam a subir na última eleição. Essa alta oscilação dos votos entre os partidos reflete um mercado

4. O índice de volatilidade eleitoral procura mensurar a variação agregada dos votos recebidos pelos partidos entre duas eleições consecutivas. Quanto mais próximo de 100, mais volátil é a votação no conjunto dos partidos. Essa fórmula foi proposta por Pedersen (1979):  $VT = \frac{1}{2} \sum |V_{i,t} - V_{i,t-1}|$ , em que  $V_t$  representa a volatilidade total ou sistêmica;  $V_{i,t}$  a porcentagem de votos obtidos pelo partido  $i$  na eleição  $t$ , e  $V_{i,t-1}$  a porcentagem do partido  $i$  na eleição  $t-1$ ; sendo que  $0 < VT < 100$ .



eleitoral bastante aberto e competitivo. Alianças, surgimento de novos partidos e diversos fatores conjunturais levavam os eleitores a mudar seu voto entre as eleições, alterando as proporções recebidas pelos partidos, conforme retratado pelo índice.

Realmente, conforme indicado pela literatura, o PTB enfrentava uma competição intensa com outros partidos trabalhistas e com as figuras populares de Adhemar de Barros e Jânio Quadros, que também disputavam votos com o PSD e, em alguns casos, com a UDN. O PSD procurou resolver isso fazendo aliança com o PSP em algumas disputas, menos na esfera municipal; e a UDN se aliou a Jânio Quadros já no final do período. Então, as elites políticas procuravam coordenar seus esforços para ganhar vantagens comparativas na competição por cadeiras legislativas, mas, ainda assim, a disputa estava fragmentada e era intensa.

## **Conclusão**

Nossa análise do subsistema partidário de São Paulo explorou dados referentes aos três níveis de competição – nacional, estadual e municipal – e as duas modalidades de disputa – proporcional e majoritária. A quantidade de dados, sua abrangência e profundidade possibilitou testar a validade da tese clássica sobre a especificidade do sistema partidário do estado e principalmente da cidade de São Paulo em relação ao nacional. Conforme a literatura, o PTB nunca conseguiu ser um partido expressivo no estado e na capital paulista; o PSD e a UDN, embora não tenham chegado a quase desaparecer, como se suspeitou que pudesse ocorrer com os petebistas, tampouco foram relevantes. Várias razões para essa particularidade foram apresentadas, entre elas as mais importantes foram as intensas disputas pelos votos trabalhistas e pelos votos populares. O PTB ainda teve contra si o peso da direção nacional, que sempre atuou para impedir que o partido se fortalecesse em São Paulo e assim tomasse o controle nacional da sigla.

Os dados que analisamos mostraram um cenário bem mais complexo e que exigem uma revisão no argumento principal da tese sobre a especificidade do sistema partidário de São Paulo no período de 1946 a 1964. É verdade que, de modo geral, o PSP foi o partido predominante em todos os níveis e modalidades de disputa. Mas, em alguns casos, como na disputa para o Legislativo

municipal, o partido apresentou um histórico de perda de votos persistente ao longo do tempo. Por outro lado, a UDN aumentou substantivamente seus votos nas eleições de 1962. O PTB realmente não replicou o mesmo desempenho observado no plano nacional, mas, em todos os níveis de disputa em São Paulo, sempre foi um partido eleitoralmente relevante em termos relativos. O PSD também foi um partido relevante, inclusive porque se aproximou do PSP e se aliou com ele em algumas eleições. Portanto, o PTB, o PSD e a UDN foram partidos relativamente expressivos no contexto de São Paulo, no estado e no município, apesar da incontestável predominância do PSP.

Mostramos também que a intensa disputa pelo eleitorado trabalhista e popular, como alegado pela literatura, parece fazer sentido. Para isso, recorremos a dois índices que revelaram que o sistema partidário nas disputas nacionais, estaduais e municipais para os cargos proporcionais eram bastante fragmentados e voláteis. Esses índices demonstraram igualmente que as disputas para os executivos estaduais e, principalmente, municipais eram fragmentadas. De fato, havia ali um elevado grau de competição e de dispersão dos votos. Mas esse ambiente altamente concorrencial não levou o PTB, o PSD e a UDN a desempenhos desprezíveis; ao contrário, tais partidos contribuíram sobremaneira para o compartilhamento de votos, o que reduziu seu peso em comparação com o nível nacional, mas ainda assim lhes garantiu relevância, cujo grau variou de acordo com o nível e a modalidade da disputa. Portanto, o sistema partidário no município e no estado de São Paulo evoluiu de modo a configurar um multipartidarismo moderado.

## Referências

- BENEVIDES, M. V. (1976). *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_. (1989). O velho PTB paulista: partido, sindicato e governo em São Paulo (1945-1964). *Lua Nova*, n. 17, p. 133-161.
- \_\_\_\_\_. (1990a). *O PTB e o trabalhismo: partido e sindicato em São Paulo (1945-1964)*. São Paulo: Brasiliense.
- CAMPHELLO SOUZA, M. C. (1976). *Estado e partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

- CARDOSO, F. H. (1975). Partidos e deputados em São Paulo: o voto e a representação política. In: LAMOUNIER, B.; CARDOSO, F. H. (orgs.). *Os partidos e as eleições no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- FERREIRA, J. (2001). O nome e a coisa: o populismo na política brasileira. In: FERREIRA, J. (org.). *O populismo e sua história: debate e crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- \_\_\_\_\_. (2005). *O imaginário trabalhista: getulismo, PTB e cultura política popular (1945-1964)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- FIGUEIREDO, A. (1993). *Democracia ou reformas? alternativas democráticas à crise política (1963-1964)*. São Paulo: Paz e Terra.
- JAGUARIBE, H. (1962). As eleições de 1962. *Revista Tempo Brasileiro*, n. 2, p. 20-40.
- LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. (1979). Effective number of parties: a measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, vol. 12, n. 1, p. 3-26.
- LAMOUNIER, B. (1975). Comportamento eleitoral em São Paulo: passado e presente. In: LAMOUNIER, B.; CARDOSO, F. H. (orgs.). *Os partidos e as eleições no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- LAMOUNIER, B.; MENEGUELLO, R. (1986). *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense.
- LAVAREDA, A. (1999). *A democracia nas urnas: o processo partidário-eleitoral brasileiro 1945-1964*. Rio de Janeiro: Revan.
- LIMA JUNIOR, O. B. (1981). O sistema partidário brasileiro (1945-1962). In: FLEISCHER, D. (org.). *Os partidos políticos no Brasil*. vol. 2. Brasília, DF: Ed. UnB.
- \_\_\_\_\_. (1982). Realinhamento político e desestabilização do sistema partidário: Brasil (1945-1962). *Dados*, n. 25, n. 3, p. 365-377.
- \_\_\_\_\_. (1983). *Partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional (1945-1962)*. Rio de Janeiro: Graal.
- MAINWARING, S. (1999). *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- PEDERSEN, M. (1979). The dynamics of European party system: changing patterns of electoral volatility. *European Journal of Political Research*, vol. 7, n. 1, p. 1-26.
- PETERSON, P. (1962). *Brazilian political parties: formation, organization and leadership*. Tese (PhD Political Science) – University of Michigan, Michigan.
- SAMPAIO, R. (1982). *Adhemar de Barros e o PSP*. São Paulo: Global.
- SANTOS, W. G. (1986). *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo: Vértice.
- \_\_\_\_\_. (2003). *O cálculo do conflito: estabilidade e crise na política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

- SCHWARTZMAN, S. (1971). Veinte años de democracia representativa en Brasil (1945-1964). *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*, vol. 2, n. 1, p. 24-46.
- \_\_\_\_\_. (1975). *São Paulo e o Estado nacional*. São Paulo: Difel.
- \_\_\_\_\_. (1982). *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus.
- SIMÃO, A. (1956). O voto operário em São Paulo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, vol. 1, n. 1, p. 130-141.
- SOARES, G. (1973). *Sociedade e política no Brasil*. São Paulo: Difel.
- \_\_\_\_\_. (2001). *A democracia interrompida*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- WEFFORT, F. (1965). Raízes sociais do populismo em São Paulo. *Revista Civilização Brasileira*, n. 2, p. 39-60.

# Ministério Público × Executivo e Legislativo: ações civis públicas por improbidade administrativa no estado do Paraná (1996-2010)

**Francisco José Moreira**

## Resumo

Este trabalho analisa o relacionamento institucional do Ministério Público paranaense com os poderes Executivo e Legislativo estadual após a Constituição Federal de 1988. Diferentemente da literatura que comumente estuda o papel do Ministério Público no processo de judicialização da política a partir de seu poder de colocar questões na agenda pública por ações civis públicas em geral, este artigo destaca a possibilidade de utilização da ação civil pública por improbidade administrativa como mecanismo de relacionamento institucional. Após um breve resumo histórico da construção institucional do Ministério Público na República brasileira (com destaque para o papel ativo dos membros da instituição neste processo), verificamos, a partir da análise quantitativa das ações civis públicas propostas pelo Ministério Público do Estado do Paraná contra os poderes Legislativo e Executivo da esfera estadual, a influência da periodicidade dos mandatos na atuação do Ministério Público. Por fim, concluímos que a variável analisada realmente influi na propositura das ações civis públicas, embora seja possível dizer que a inconstância dessas ações decorra de mais de uma causa.

**Palavras-chave:** Ministério Público; relações institucionais; judicialização da política; ação civil pública; improbidade administrativa.

## Abstract

This study analyzes the institutional relationship of the Prosecution Office of Paraná with state-level executive and legislative branches after the Federal Constitution of 1988. Unlike the literature that commonly studies the role of the Public Prosecution Service in the process of judicialization of politics based on its influence to include issues on the public agenda through public-interest civil actions in general, this study highlights the possibility of using the public civil action for misconduct in public

---

## Sobre o autor

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (PPGCP/UFPR). E-mail: chicozemoreira@gmail.com

office as an institutional relation mechanism. After a brief historical summary of the Public Prosecutor's Office in the Brazilian Republic (highlighting the active role of the members of the institution in this process), we analyzed the influence of the periodicity of the mandates in the performance of the Public Prosecution Service, based on the quantitative analysis of public civil actions proposed by the Prosecution Office of Paraná against state-level legislative and executive branches. Finally, we conclude that the variable really influences the filling of public-interest civil actions, although it is possible to argue that the inconstancy of these actions is due to more than one cause.

**Keywords:** Public Prosecution Service; institutional relations; judicialization of politics; public-interest civil action; misconduct in public office.

Artigo recebido em em 11 de abril de 2018; aceito para publicação em 31 de maio de 2018.

## Introdução

Sob qualquer prisma, a construção de um texto constitucional é um período fértil para a pesquisa política. No Brasil, o fim da centralidade dos governos militares na política foi acompanhado da movimentação de diversos grupos pela sua representação no novo Estado. Entre tais grupos, o Ministério Público se destaca não só como bastante ativo, mas como bastante eficiente em sua ação corporativa. No texto constitucional de 1988, que institui as bases legais da Nova República, as conquistas do Ministério Público são inquestionáveis. Equiparado em garantias ao Judiciário, teve seus deveres institucionais ampliados e passou a contar com mecanismos que lhe possibilitam influenciar e controlar politicamente as decisões tomadas na órbita dos demais Poderes da República.

No entanto, a Constituição de 1988 não é o início, mas sim o fechamento de um processo de construção de um arranjo político-institucional iniciado na década de 1970 através de ação racional corporativa dos membros do Ministério Público em duas frentes: a) mobilizando-se na construção teórica apta a embasar a tutela dos direitos coletivos pela instituição nos encontros, seminários e pesquisas capitaneados pela Confederação Nacional do Ministério Público (Conamp); b) valendo-se de lobby legislativo e de influência política via Ministério da Justiça.

É pelo processo de inserção no ordenamento jurídico brasileiro dos direitos de cunho coletivo e, principalmente, a partir do momento que é criado o caminho procedimental-burocrático para a defesa judicial e extrajudicial de tais direitos – a ação civil pública – que o Ministério Público passa a ser engrenagem do extensivamente discutido “duplo movimento” (Arantes, 1999) de judicialização da política e politização da justiça.

O que chamamos de ação racional corporativa da instituição pode ser sintetizado no conceito de “ativismo judicial como voluntarismo político”, que destaca justamente “a dimensão endógena deste processo de transformação do Ministério Público”; a proposta entende que o êxito na construção institucional do Ministério Público decorreu da ação deliberada e consciente de seus próprios integrantes, sustentada por uma avaliação peculiar da sociedade e do Estado no Brasil “animada por uma concepção ideológica de seu papel político neste contexto” (Arantes, 2002, 20). Tal concepção ideológica veio acompanhada de clara influência de membros da instituição na construção legislativa do período, valendo-se de relações político-institucionais com os Poderes da República para conseguir a aprovação de projetos de lei que espelhavam a sua concepção de qual deveria ser seu papel político. Além disso, a atuação foi também eficiente em impedir a votação de projetos que contavam com o apoio de setores do Poder Judiciário e da sociedade civil.

Formalmente, a Constituição deu ao Ministério Público as mesmas garantias que deu ao Poder Judiciário. Não é daqui, no entanto, que decorre a peculiaridade da supracitada instituição no Brasil, mas sim do fato de o regime de 1988 ter atribuído a ela a defesa dos interesses da coletividade. Nas “modernas democracias ocidentais”, podem ser identificados quatro modelos ou tipos de Ministério Público (Sawen Filho, 2009, 52). O primeiro é o dos países da *common law*, cujas funções de concentram especificamente no combate ao crime. O segundo tipo é o dos países da Europa Ocidental (Holanda, Bélgica, França, Alemanha e Espanha), onde o Ministério Público é organizado como entidade judiciária, tanto integrado nos quadros regulares da magistratura (Bélgica e na França) como constituído em carreira paralela submetida ao controle do Executivo, mas sempre desfrutando das mesmas prerrogativas da magistratura. Também possuem como principal atividade a atuação nos processos criminais. O terceiro tipo, variante

do sistema francês, é o que se encontra na Itália, em que juízes e promotores são burocraticamente vinculados a uma única carreira institucional, o que lhe garante “uma posição singular no universo dos Parquets democráticos” (Sawen Filho, 2009, 48). A função mais destacada desse Ministério também se dá no processo criminal. Por fim, o quarto tipo é o do Ministério Público português, que guarda certa similitude com o brasileiro em decorrência de seu “notório poliformismo essencial” (Sawen Filho, 2009, 94). Atua na jurisdição criminal, mas também possui funções consultivas do Estado, de assistência aos incapazes, de representação dos ausentes e de “defensor da legalidade democrática”, inovação introduzida no texto constitucional “por influência das organizações políticas dos países do leste europeu” (Sawen Filho, 2009, 95).

Não há, no entanto, qualquer menção à defesa dos direitos coletivos pelo Ministério Público português. Portanto, mesmo com algumas semelhanças, não se identifica a institucionalização da potencial atuação política como no Brasil. É invocando a função institucional de defesa dos interesses da coletividade que o Ministério Público pode acionar mecanismos judiciais de controle do Executivo e do Legislativo. Entre esses dispositivos, destacamos a ação civil pública por improbidade administrativa, utilizada aqui como variável explicativa do relacionamento institucional no âmbito estadual.

Os trabalhos acadêmicos não parecem comumente contemplar tal perspectiva. Nos estudos sobre judicialização da política, o Ministério Público normalmente é avaliado em sua capacidade de substituir o Executivo na efetivação de políticas públicas por meio judicial. Em tal perspectiva, as sentenças prolatadas em ações civis públicas são entendidas como atividade legislativa do Poder Judiciário e “podem representar uma substituição da atividade clássica do Administrador Público” (Appio, 2007).

A opção de eleger as ações civis públicas por improbidade administrativa como variável explicativa do relacionamento institucional se baseia na carga coercitiva peculiar que ações de tal natureza possuem. O princípio da moralidade na administração pública, previsto na Constituição Federal, foi regulamentado pela Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a partir de um conceito difuso de “moralidade”, o que amplia o espectro de atos dos ocupantes de cargos, empregos ou funções públicas na administração direta e indireta



que podem ser controlados. Além disso, tal ato normativo inseriu o Ministério Público em outra dimensão de ação política ao lhe municiar de dois elementos de barganha incrivelmente poderosos e de racionalidade ímpar: a) o dano à imagem do envolvimento em uma ação por improbidade administrativa, e seu consequente custo eleitoral; b) a possibilidade de imposição das penas de perda do cargo e suspensão dos direitos políticos por até dez anos.

Este trabalho analisa dados de ações civis públicas por improbidade administrativa a partir da perspectiva de que os efeitos da ação e a sanção dela decorrente são jurídicos, mas também essencialmente políticos. Em específico, a partir de uma variável política – a periodicidade dos mandatos –, é analisado o uso das ações civis públicas como instrumento de relacionamento institucional.

Além desta introdução, o trabalho é dividido em três partes. A primeira é uma análise do processo de inserção dos direitos coletivos na legislação brasileira e a demonstração de seu vínculo como a atuação corporativa do Ministério Público. Na segunda parte, apresentamos dados sobre as ações civis públicas por improbidade administrativa propostas pelo Ministério Público como variável explicativa do relacionamento interinstitucional no estado do Paraná. Na terceira e última parte, são expostas sucintamente as conclusões.

O processo constituinte é o resultado da peculiar ação do Ministério Público iniciada na década de 1970 através da influência exercida em sucessivos processos de alteração de leis processuais. De alteração procedimental em alteração procedimental surgiu um subsistema jurídico orientado pelos princípios do anti-individualismo processual, da indisponibilidade dos direitos substantivos e da hipossuficiência dos seus titulares, através do qual “o sistema judicial tende a ganhar importância e a equiparar-se aos sistemas político e administrativo” (Arantes, 2002, 106-108).

Em nenhum período anterior ao regime republicano foram atribuídas ao Ministério Público as funções e garantias que lhe possibilitam exercer sua peculiar ação política contemporânea. A Constituição de 1988 deu ao Ministério Público “uma importância e independência jamais cogitadas nos anteriores sistemas constitucionais brasileiros” (Sawen Filho, 2009, 188). Tal elevado status institucional é decorrente do “voluntarismo político” (Arantes, 2002) de seus membros em período anterior ao processo constituinte,

influenciando corporativamente a produção legislativa sobre direitos coletivos. A independência prevista na Constituição coroa um processo de paulatino crescimento de poder do Ministério Público conquistado através de sucessivas alterações legislativas e da influência exercida pela instituição na redação desses textos legais. É o que discutimos na próxima secção.

### **A institucionalização dos direitos coletivos como mecanismo de obtenção de poder político**

O Ministério Público (MP) “como instituição [...] surgiu na França, tendo inclusive data precisa, 25 de março de 1302”; no Brasil, embora já houvesse previsão de uma instituição parecida no Regime das Ordenações, “o MP, como instituição organizada, teria sido obra da República” (Sawen Filho, 2009, 19). A instituição que hoje recebe tal denominação é muito diversa de seus antecessores e, em geral, o alargamento ou diminuição das funções e garantias do Ministério Público esteve ligado à maior ou menor carga democrática dos regimes políticos.

Exemplificativamente, a Constituição da extinta República Democrática Alemã atribui ao Ministério Público a função de defesa da “legalidade social”. A da também extinta Checoslováquia lhe conferia a função de “defesa do Estado socialista”. A Constituição polonesa preferiu nomear tal função como de defesa da “legalidade popular”. A da Romênia fazia menção direta à função de defesa do “regime socialista” (Sawen Filho, 2009, 203). Tais previsões pretendem estabelecer institucionalmente a mais completa submissão da instituição ao Executivo, possibilitando a utilização do órgão acusador do Estado para suscitar julgamentos por crimes políticos.

No Brasil, pelo menos até a Constituição de 1946, o Ministério Público foi “tratado e utilizado pelos governantes como instrumentos de sua política” (Sawen Filho, 2009, 142). A subordinação da instituição ao Executivo foi ferrenhamente defendida pela doutrina jurídica do Estado Novo, época em que os membros conquistaram o direito de compor os Tribunais Superiores e tiveram alargadas as suas funções jurisdicionais em decorrência do denso processo de codificação realizado por Vargas (em especial no Código de Processo Penal de 1941 e no Código de Processo Civil de 1939). Tal aumento de funções se deu, portanto, em decorrência da crescente

burocratização do regime e não acarretou em reconhecimento de papel político independente à instituição, pelo contrário.

A Constituição de 1946 extinguiu a subordinação do Ministério Público ao Executivo e garantiu inamovibilidade e estabilidade aos membros, assim como acesso via concurso público. A independência dura formalmente até 1967. Embora mantidos o concurso, a inamovibilidade e a estabilidade, o Ministério Público passa a ser subordinado ao Judiciário. Em 1969, a instituição é novamente colocada sob o crivo do Executivo, embora mantida a estabilidade dos membros, refletindo as idiossincrasias do período em que talvez “os artifícios políticos do arbítrio republicano tenham atingido, entre nós, o seu mais alto grau de criatividade” (Sawen Filho, 2009, 158).

Contudo, a subordinação ao Executivo deixa de ser passivamente recebida pelos membros da Instituição no início da abertura política, convertendo-se em ânimo para a consolidação de uma consciência e de uma consequente ação corporativa que foi crucial para o “tratamento diferenciado” dado ao Ministério Público no regime de 1988, que “se deveu mais ao empenho de seus integrantes junto à Assembleia Nacional Constituinte do que a razões de ordem técnica ou a eventual necessidade de distingui-lo das demais instituições” (Sawen Filho, 2009, 165).

A previsão, no texto constitucional, dos direitos da coletividade, pode ser explicada pelo ânimo democrático que movia os trabalhos da constituinte. Mas a mesma explicação não se estende ao fortalecimento das garantias do Ministério Público e, mais importante, não explica o porquê de transferir à instituição a guarda e defesa em juízo de tais direitos. Tal legitimação se deu pela atuação efetiva dos membros do Ministério Público, que não possuía qualquer herança histórica ou paralelo em regimes democráticos que o colocasse em posição de preferência em relação a qualquer outro setor da sociedade civil ou mesmo de outro órgão ou agência governamental.

Embora a primeira legislação brasileira a falar especificamente em direitos coletivos tenha surgido em 1981, é no Código de Processo Civil de 1973 que se encontra a fonte de todas as previsões posteriores que acabaram por atribuir ao Ministério Público a defesa dos direitos coletivos. Ao definir no inciso III de seu artigo 82 que o Ministério Público deveria intervir “em todas as demais

causas em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte” (Brasil, 1973), o Código possibilitou paradoxalmente que a instituição se deslocasse do Poder Executivo e iniciasse a construção de uma vinculação à sociedade civil que levou à proposição de uma série de ações incomuns já no final da década de 1970.

O processo pode ser tido por paradoxal porque a inserção do inciso III do artigo 86 na realidade se deu com a finalidade bastante diversa da proteção dos direitos da sociedade. O que se pretendia, na realidade, era reforçar a presença do Ministério Público nas ações que envolvessem o patrimônio público. A inserção do texto se deu por proposta de um promotor gaúcho, que originalmente fazia menção à presença do Ministério Público nos processos em que houvesse “interesse de pessoas jurídicas de direito público”. A disposição já constava no Código de Organização Judiciária do Rio Grande do Sul para o julgamento dos processos em segundo grau de jurisdição. Mas como a competência do estado membro para legislar sobre matéria processual civil era monopólio legislativo da União, e como tal tese vinha sendo sustentada nos tribunais gaúchos para afastar o Ministério Público de tal função fiscalizadora, pareceu viável sanar o problema através da inserção da intervenção do Ministério Público em defesa do patrimônio estatal na legislação federal.

A inserção do inciso III conforme sua proposta original corroborava com o interesse do governo federal em controlar a administração pública dos demais níveis da federação através do Ministério Público Federal, subordinado ao Executivo. Mas o texto apresentado à aprovação era diferente, dispondo que o Ministério Público deveria intervir “em todos os demais processos em que há interesse público, na forma determinada por lei”. Durante a votação, por alteração proposta pelo Deputado Amaral Souza, a parte final do texto apresentado foi retirada, ficando por fim aprovado que o Ministério Público deveria intervir “em todos os demais processos em que há interesse público”.

Da maneira como foi aprovado, o texto não vinculou à necessidade de lei posterior a definição das causas em que caberia a atuação do Ministério Público, mas também não as definiu. E essa cláusula aberta possibilitou o início da construção teórica de que o interesse público a que fazia menção era uma categoria jurídica

diversa do interesse patrimonial, além do entendimento de que caberia ao próprio Ministério Público decidir em quais ações deveria atuar em nome desse novo interesse, o que acarretou no deslocamento da instituição como defensora do Estado para a defesa da sociedade. Tal deslocamento é acompanhado da construção do discurso da necessidade de independência da instituição dos outros Três Poderes políticos, que se afirma numa lógica de mútuo reforço: se o interesse público é mais do que o interesse individual, ele precisa de uma tutela pública. Mas se esses interesses não são os mesmos que os interesses do Estado, podem inclusive com estes serem conflitantes. Se quem defende esses interesses que podem ser conflitantes com os da administração pública é o Ministério Público, ele precisa se afastar da administração pública (Arantes, 2002).

O problema é que a parte inicial desse silogismo – a necessidade de uma tutela pública aos direitos coletivos – se funda em um discurso não só caro à democracia como já ouvido no passado no Brasil: a presunção de que a sociedade civil necessita da ação tutelar do Estado. Só que agora o discurso da hipossuficiência vai fundamentar não o fortalecimento do Executivo, mas sim a ascensão do Ministério Público a uma nova posição no arranjo institucional.

A partir da inovação trazida pelo Código de Processo Civil de 1973, a produção legislativa brasileira gradativamente atribuiu cada vez mais funções à instituição. Todas essas conquistas se sustentaram no discurso de que as vantagens não eram da instituição, mas da sociedade por ela defendida. Grande passo é dado com a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que ao instituir a Política Nacional do Meio-Ambiente foi também o primeiro texto legal a formalizar a existência de um direito difuso e, principalmente, a criar um instrumento processual específico para sua defesa em juízo, a ação de responsabilidade civil e criminal. Como a Lei 6938/1981 conferiu o monopólio do uso da primeira ação coletiva brasileira ao Ministério Público, ela passou a ser chamada de ação civil pública.

Três meses após a aprovação da Lei 6938/1981, é aprovada a Lei Orgânica do Ministério Público (Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981), cuja necessidade de elaboração fora prevista na Emenda Constitucional n.º 7, de 13 de abril de 1977, no intuito de regulamentar de forma homogênea os Ministérios Públicos de todos os estados. Mais importante foi o fato de ter definido como

uma das funções típicas da instituição a de “promover a ação civil pública, nos termos da lei” (Brasil, 1981).

Apesar de a Emenda Constitucional 7/1977 ter atribuído ao presidente da república a iniciativa para elaboração do projeto da Lei Orgânica do Ministério Público, o texto final submetido à aprovação do Congresso foi objeto de grande lobby por parte da Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público (criada em 1970 e transformada na Conamp, em 1978). O texto aprovado antecipa o tratamento dado ao Ministério Público na Constituição Federal de 1988, exceto pela menção explícita à independência da instituição. É a partir de 1981, por exemplo, que o procurador-geral de Justiça dos estados passa a ser escolhido entre os membros da carreira.

Portanto, embora a Ação Civil Pública só tenha sido regulamentada em pormenores pela lei que leva o seu nome em 1985, ela só recebeu tal designação – pública – porque “preexistiu ao texto de 1985”, já que foi sendo sucessivamente referenciada em sucessivas legislações até o advento de sua lei específica, através “de uma forma peculiar de evolução do Direito, em que leis versando sobre assuntos específicos, por exemplo, o meio ambiente, ou textos de caráter institucional como as leis orgânicas do Ministério Público, vão engendrando um novo mecanismo processual” (Arantes, 2002, 54).

Ocorre que essa “peculiar construção do Direito” revela a ascensão da instituição como ator político, especialmente porque possibilitou que fosse afastado outro projeto de lei que não atribuía papel destacado ao Ministério Público na defesa judicial dos direitos coletivos. Em 1982, um grupo de juristas, por sugestão e com o apoio da Associação Paulista de Magistrados (Apamagis), formou uma comissão de estudos que, após discussão em vários congressos e seminários jurídicos nacionais e internacionais, redigiu um projeto de lei para defesa dos direitos coletivos levado ao Congresso Nacional pelo deputado Flavio Bierrenbach, do PMDB paulista (Projeto de Lei nº 3.034, de 19 de março de 1984).

Entre os congressos que debatiam o projeto no Brasil um ocorreu em 1983, entre membros dos Grupos de Estudo do Ministério Público do Estado de São Paulo. Embora com base no projeto da comissão de juristas, tal grupo passa a trabalhar em um esboço de projeto próprio, com importantes alterações que resultavam no

fortalecimento do Ministério Público em detrimento do papel das associações civis.

O esboço do projeto de lei do Grupo de Estudos Ministério Público do Estado de São Paulo foi encaminhado pelo então procurador-geral de justiça de São Paulo, Paulo Salvador Frontini, ao presidente da Conamp, Luiz Antônio Fleury Filho. Devido ao trânsito político que possuía, Fleury encaminhou o projeto ao então Ministro da Justiça, Ibrahim Abi-Ackel, que após um período de estudos, e “apoiado” por uma comissão composta de membros do Ministério Público de São Paulo, enviou, em junho de 1984, o projeto ao Congresso. Portanto, o projeto de lei elaborado pelo MP paulista chega ao Congresso Nacional pelas mãos do Executivo federal. Apesar de ter chegado ao Congresso depois do que o da comissão de juristas, o projeto do Ministério Público andou mais rápido. Foi aprovado por acordo de lideranças em meados de 1985 e enviado à sanção presidencial em julho do mesmo ano (Arantes, 2002).

Dois pontos merecem destaque aqui. Em primeiro lugar, o fato de a Conamp ter conseguido exercer mais influência do que um projeto apoiado por atores políticos relevantes. O descontentamento com o texto legal aprovado foi compartilhado publicamente pela Apamagis, pela Associação Comercial de São Paulo, pelo Instituto dos Advogados de São Paulo, pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, pela Ordem dos Advogados do Brasil de São Paulo e pela Associação dos Procurados do Estado de São Paulo. E em segundo lugar, o fato de que o Ministério Público não só assume sua independência do Executivo como consegue fazer com que este atue politicamente em seu favor.

Os posicionamentos contra o texto geraram intenso debate público acompanhado de vários pedidos de veto de alguns artigos ao presidente José Sarney. Críticas bastante fundadas foram feitas pela comissão de juristas que elaborou a proposta que originou o projeto de lei que nunca levado à votação. Em resumo, porque a proposta da comissão não criava nenhuma solução inovadora para a defesa dos direitos coletivos – como era e continua sendo a atribuição da defesa dos direitos coletivos ao Ministério Público – mas sim se baseava em estudo aprofundado do direito comparado, inovando somente em alguns pontos negativos observados em outros países. Por exemplo, para evitar o mau uso

das ações coletivas por dirigentes de entidades privadas, que podendo postular direitos em nome de seus sócios poderiam entender-se previamente com o réu e ingressar com uma ação mal formulada e conduzi-la de modo propositalmente negligente para beneficiá-lo.

O projeto não votado previa a participação do Ministério Público de maneira geral como fiscal da lei e como substituto nos casos em que a associação desistisse da ação, bem como a condenação ao pagamento de honorários de sucumbência e multa de até dez vezes o valor das custas judiciais em caso de litigância de má-fé. Das *class actions* americanas foi pinçado o princípio da representatividade adequada, para determinar que as associações tenham a competência limitada a sua área de interesse. Também foram buscar na legislação francesa (Lei Royer, de 1973) a imposição do prazo mínimo de seis meses de existência das associações para que pudessem ingressar com a ação.

Contudo, a comissão do Ministério Público que trabalhou na elaboração do projeto do Executivo federal retirou o vínculo à representatividade adequada e aumentou o prazo de existência das associações para doze meses. O projeto da comissão de juristas também não fazia referência ao inquérito civil, mecanismo de investigação do qual as associações civis não dispõem, pois, não sendo órgãos do Estado, não podem se valer do uso legítimo da força para requisitar informações. Juntamente com outras alterações sutis, elas teriam sido a causa do “fenômeno de tipo *free-riding*” (Arantes, 2002). Por essa estratégia, por se mostrar a estratégia mais racional, as associações civis deixam de fazer uso da ação à espera de que o Ministério Público o faça, sendo “consenso entre os especialistas que o número de ações promovidas por associações civis [...] foi incomparavelmente inferior ao número de ações patrocinadas pelo Ministério Público” (Arantes, 2002, 73-74).

O debate se elevou quando a Folha de São Paulo e o Estado de São Paulo publicaram, nos dias 22 e 23 de julho de 1985, respectivamente, editoriais recomendando o veto de pontos do texto que fortaleciam o Ministério Público. Em resposta, o presidente da Conamp também se dirigiu ao presidente Sarney expondo “a ampla expectativa da classe” pela aprovação do texto sem vetos. Em uma manobra de discurso magistral, Luiz Antônio Fleury Filho afirmou publicamente que as críticas atendiam aos interesses empresariais e



comerciais contrários especialmente à proteção do meio-ambiente e dos consumidores. Também uma moção assinada por todos os procuradores-gerais de justiça dos estados pedia a sanção presidencial sem vetos. Por fim, prevaleceu a opinião do Ministério Público, e o texto foi aprovado sem os vetos que diminuían os poderes da instituição.

No entanto, foi vetada por Sarney, por alegadas “razões de segurança jurídica”, a proteção a qualquer “outro interesse difuso” que não os danos ao meio-ambiente, que não era requerido publicamente por ninguém. A possibilidade de defesa de todos os direitos coletivos por via da ação civil pública só foi formalmente prevista pela Constituição de 1988, devido à nova ação política orquestrada do Ministério Público. Um dos elementos importantes foi a movimentação interna da instituição, através de encontros, seminários e congressos que resultaram em intensa produção teórica sobre o papel que caberia ao Ministério Público na nova constituição, além de reforçar os laços corporativos entre os membros (Mazzili, 2001). Teses apresentadas no VI Congresso Nacional do Ministério Público, realizado em São Paulo em julho de 1985, e uma pesquisa nacional realizada pela Conamp no mesmo ano ensejaram a criação no início de 1986 de uma comissão encarregada pelo preparo do primeiro anteprojeto relativo à posição institucional do Ministério Público na Constituição Federal de 1988.

Ao mesmo tempo, o então procurador-geral da República Sepúlveda Pertence foi imbuído da redação de uma proposta – alcunhada de “Proposta Pertence” – sobre a mesma temática para a comissão de estudos constitucionais – alcunhada de “Comissão Afonso Arinos” –, na qual pela primeira vez se fez menção à atribuição ao Ministério Público da defesa da ordem democrática.

Com a mesma finalidade, realizou-se em Curitiba, em junho de 1986, o primeiro encontro nacional de todos os procuradores-gerais de justiça, do procurador-geral da República e de todos os presidentes das associações do Ministério Público dos estados. Como resultado emerge a “Carta de Curitiba”, reunindo, em um documento único, os preceitos da “Proposta Pertence” com as aspirações da própria Conamp, subsidiada pela citada pesquisa realizada pela entidade em 1985. Assim, “A Carta de Curitiba e o Anteprojeto Afonso Arinos foram os textos que serviram de base para o art. 127, caput da Constituição vigente” (Mazzili, 2001, 60).

Finalmente, agora já com sua identificação com os interesses coletivos estampada no texto constitucional, com a aprovação da Lei 8429/1992, é atribuído ao Ministério Público o monopólio da defesa judicial da moralidade administrativa contra o Executivo e Legislativo, que inseriu a instituição em outra dimensão de ação política ao lhe municiar com elementos de barganha poderosos e de racionalidade ímpar.

A inexistência de acordo na doutrina jurídica quanto a essa nova atuação do Ministério Público é decorrente da própria dificuldade de se inerir a moralidade administrativa entre o rol de direitos coletivos. Há quem sustente que “é inegável o caráter preponderantemente difuso do interesse que envolve a higidez do erário público. Talvez seja o exemplo mais puro de interesse difuso” (Brandão, 1996, 122). Há ainda quem advogue uma contextualização da moralidade administrativa como um direito de propriedade imaterial coletiva, já que “nas sociedades contemporâneas ocidentais, o patrimônio público é essencialmente formado por bens de natureza imaterial, tais como os monopólios estatais e as rendas obtida através do poder de tributar” (Appio, 2007, 89).

Essas soluções teóricas parecem ignorar o fato que a pretensa moralidade que se pretende impor à administração pública é ela mesma pressuposto óbvio da contratualização, ou seja, a submissão de todos, governantes e governados, aos comandos legislativos. Não se trata aqui do número de instituições que exercem funções típicas, até porque as correntes contratualistas não são unânimes em relação a esse ponto. Mas nenhuma delas faz menção a uma função específica de guarda dos direitos coletivos ou especialmente da moralidade, porque o respeito a esses direitos é o próprio pressuposto do arranjo institucional. Portanto, não há como ignorar a forte carga ideológica de se pretender que a moralidade pública seja garantida por um órgão do Estado, que pode até chocar-se com o princípio democrático na medida em que a proposição de uma ação civil pública por improbidade administrativa pode acarretar a perda do cargo e a suspensão dos direitos políticos por até dez anos (Appio, 2007).

A concepção, portanto, é cara à democracia: se fundamenta no pressuposto de que a sociedade brasileira seria fragmentada e incapaz de organizar-se e atuar politicamente. A ideia se apoia em uma “lógica de mútuo reforço” (Arantes, 2002): se o interesse é

mais do que individual, precisa de uma tutela pública. Portanto, para exercer legitimamente a defesa dos interesses da sociedade, a instituição precisa se afastar dos demais poderes. Assim, “causa e consequências se reforçam num discurso imbatível: uma sociedade civil incapaz requer um MP forte, e o MP deve ser forte porque a sociedade civil é incapaz” (Arantes, 2002, 75).

Daqui decorre a principal problemática da atuação do Ministério Público em defesa da moralidade administrativa com monopólio. Mas embora paradoxal, a proposta de concentrar nas mãos de um órgão do Estado a defesa dos direitos coletivos foi uma “estratégia bem-sucedida”, sustentada sob o “princípio tutelar que sempre caracterizou a relação entre Estado e sociedade no Brasil” (Arantes, 2002, 48).

Ocorre que a existência de caminhos institucionais para ação política não é garantia de ação. Embora ideologicamente o sistema de proteção dos direitos coletivos se sustente na neutralidade da instituição por defender os interesses da sociedade, a fraqueza do argumento se revela justamente porque não só não há garantia de neutralidade como é implícito à divisão das funções do Estado a interdependência. Assim, as mesmas críticas feitas aos tradicionais sistemas de coerção podem ser estendidas ao arranjo de 1988, tendo em vista que “a coerção de um terceiro exige que este seja confiável, mas que força garante que o poder soberano não irá desertar”? (Putnam, 2008, 174-175). Como no caso da moralidade administrativa não há competência para que a ação civil pública seja proposta por outro indivíduo ou instituição que não o Ministério Público, não há alternativa ante a deserção deste.

Em sentido contrário, pode-se argumentar que embora possam ser apontados traços antidemocráticos em teoria, a atuação do Ministério Público através da ação civil pública por improbidade administrativa tem contribuído para a abertura de canais de responsividade e de participação política e, portanto, contribuído para a melhora do regime democrático. É preciso ver, contudo, que a lei de improbidade administrativa é justamente administrativa, e não política. Desde Platão, passando por Maquiavel, o debate da moralidade enquanto princípio da política não é novidade. Mas não é essa dimensão de moralidade que a lei pretende regular. A lei visa coibir atos praticados no exercício da função administrativa, e não política. Não pretende, em tese, atingir nenhuma decisão de

conveniência ou oportunidade do ocupante do cargo do Executivo nem a opção do legislador na alocação de recursos.

O que ocorre é que a questão toma contornos eminentemente políticos justamente porque é tênue a linha entre atividades puramente administrativas e políticas. A legislação reflete essa confusão, já que embora ressalte seu vínculo aos aspectos administrativos da função pública, inclusive no apelido, possui sanções de cunho eminentemente político. E embora todos os sistemas inclusivos de votação elejam pré-requisitos ao exercício dos direitos políticos positivos e negativos, a perda destes por esta via judicial se deslegitima porque é imposta a partir da iniciativa exclusiva de um órgão estatal, tomada da sociedade civil sob o argumento de sua hipossuficiência.

É possível que o Ministério Público feche os olhos para a persistência de práticas privatistas para que possa existir como instituição, já que foi inserido em um jogo previamente traçado, especialmente entendendo-se a não ação também como atuação política. É por isso que no plano político estadual as ações civis públicas por improbidade administrativa podem servir como meio de elucidar as relações estabelecidas entre os poderes Executivo e Legislativo e o Ministério Público.

### **Ações civis públicas por improbidade administrativa como mecanismo de relacionamento institucional no estado do Paraná**

Como dito anteriormente, o papel político destacado do Ministério Público passou a existir em virtude de três mudanças institucionais elementares: “a normatização dos chamados direitos difusos e coletivos, o novo papel do Ministério Público nessa área, e o instrumento de defesa desses direitos – a ação civil pública” (Arantes, 1999).

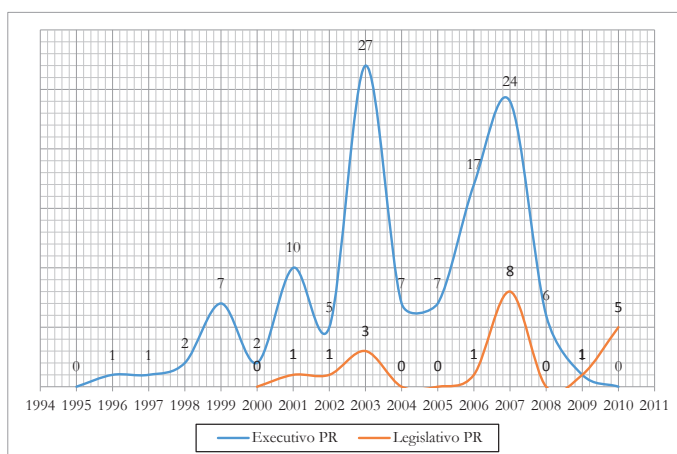
Contudo, garantia de recursos não é garantia de ação, e no âmbito do relacionamento institucional, a não ação pode ser, também, uma opção política. Portanto, esta parte empírica do trabalho pretende identificar se de fato a abrangência de funções dada pela legislação ao Ministério Público se refletiu na atuação política da instituição no estado do Paraná. De maneira mais específica, a pretensão é analisar a interação entre o Ministério Público e os poderes Legislativo e

Executivo paranaenses no período 1996-2010 através da análise das ações civis públicas por improbidade administrativa propostas na comarca de Curitiba pelo Ministério Público do Paraná em relação ao atos dos poderes Executivo e Legislativo estadual.

Do banco de dados constavam originalmente todas as ações civis públicas por improbidade administrativa propostas na comarca de Curitiba, num total de 186 casos. Foram excluídas da análise as ações propostas contra o município de Curitiba (43 casos), já que são as ações contra o estado do Paraná (143 casos) que merecem análise mais detida. Não porque a grande maioria dos casos se referem a estas, mas porque do ponto de vista do fundamento teórico aqui exposto (o ativismo judicial e a ação racional corporativa da instituição), é no nível estadual que se dá o relacionamento administrativo do Ministério Público com demais poderes, sendo aqui, portanto, que a ação civil pública por improbidade administrativa pode servir de variável explicativa dos mecanismos de relacionamento institucional.

Distribuímos quantitativamente as ações ao longo do período 1996-2010 no intuito de identificar se há períodos em que a fiscalização é temporalmente concentrada ou se ela é aleatoriamente distribuída. O Gráfico 1 revela a distribuição das ações entre o Legislativo e o Executivo estadual no período:

**Gráfico 1** – Distribuição das ações entre o Legislativo estadual e o Executivo estadual (1996-2010).



Fonte: Ministério Público do Estado do Paraná.

O período abarca dois governos de Jaime Lerner (1995-1998 e 1999-2002) e os dois mandatos de Roberto Requião (2003-2006 e 2007-2010, embora excetuados os seis últimos meses de seu último mandato). De mesma forma, abarca a 14<sup>a</sup> (1999-2002), a 15<sup>a</sup> (2003-2006) e a 16<sup>a</sup> (2007-2010) Legislatura.

O que se destaca de plano é que não há homogeneidade de fiscalização nos governos e legislaturas. Nota-se um grande acréscimo do número de ações a partir do início do governo Roberto Requião, que se mantém até quase o final do período. Em relação ao Legislativo estadual, em números absolutos, as ações se mostram também mais concentradas a partir do início da 16<sup>a</sup> Legislatura.

Há congruência entre o crescimento da fiscalização do Executivo e do Legislativo só em alguns casos, embora haja também grande disparidade do número de ações. Nota-se também crescimento da fiscalização no início dos mandatos, bem como a queda conjunta da fiscalização. Contudo, o movimento inverso parece acontecer no final do período: a desconcentração da fiscalização no Executivo é concomitante ao crescimento e concentração no Legislativo estadual, sendo a premissa contrária, por óbvio, também verdadeira. Um período de desconcentração no Legislativo – 15<sup>a</sup> Legislatura – coincide com o período do vertiginoso crescimento da fiscalização do primeiro governo Requião, período em que a fiscalização do Legislativo estadual cai a zero. No final do segundo governo Requião, a tendência parece se inverter: a queda da fiscalização do Executivo – que vai também a zero em 2010 – coincide com o crescimento da fiscalização do Legislativo.

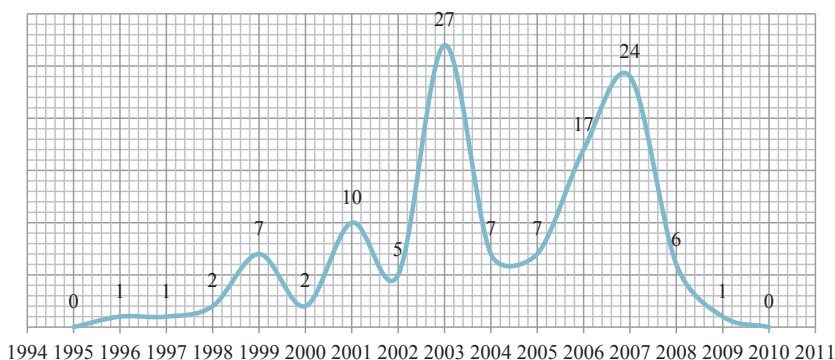
Essa vertiginosa queda (24 ações em 2007; seis ações em 2008; uma ação em 2009; e nenhuma em 2010) pode ser resultado da efetiva fiscalização do Executivo, do direcionamento da fiscalização ou de um lampejo de “moralidade” no Executivo e de “imoralidade” no Legislativo. A atuação em relação ao Legislativo, no entanto, cresce a partir de zero em 2009 e mantém a tendência em 2010, passando a ser absolutamente concentrada nesse ano.

Portanto, durante todo o período o ciclo parece ser diretamente influenciado pela periodização dos mandatos. Uma hipótese para essa movimentação pode ser decorrente da assimilação forçada da moralidade pelo Executivo e Legislativo. Ou pode se tratar de um expediente proposital do Ministério Público, que intensifica a ação de fiscalização no intuito de mostrar que está alerta. Ainda,

a oscilação entre períodos parece sugerir a concentração proposital de fiscalização, já que o crescimento das ações propostas contra o Legislativo é também concomitante ao decréscimo das ações contra o Executivo em 2009 e 2010.

Considerado todo o período, a fiscalização é fortemente dirigida ao Poder Executivo estadual, abarcando 117 do total de 186 casos. O Gráfico 2 expressa a distribuição das ações civis públicas exclusivamente propostas contra o Poder Executivo estadual ao longo do período:

**Gráfico 2** – Distribuição das Ações Civis Públicas contra o Poder Executivo estadual (1996-2010).



Fonte: Ministério Público do Estado do Paraná.

A primeira ação foi proposta em 1996, ainda no primeiro governo Jaime Lerner (1995-1998 e 1999-2002). Em sequência, temos dois governos Roberto Requião (2003-2006 e 2007-2010). Da análise da distribuição entre os governos, nota-se uma grande concentração de ações no início do mandato de Jaime Lerner em 1999, repetindo-se a tendência mais uma vez no início dos dois mandatos de Requião (2003 e 2007), com força notavelmente desproporcional.

Há diferença também bastante notável no quantitativo total de ações propostas contra os governos Requião (89 casos, ou cerca de 76%) se tomado em comparativo com os dois governos Jaime Lerner anteriores (28 casos, ou cerca de 24%). Tal concentração tanto pode revelar um proposital direcionamento da fiscalização dos governos Requião como um proposital não direcionamento da fiscalização nos governos Jaime Lerner. Como já dito, faz-se

necessário ter em conta que a opção pela não ação pode ter sido proposital, e assim revelar um maior afinamento do Ministério Público com determinado governo. Em suma, tanto a fiscalização no período de Roberto Requião pode ter sido propositalmente acentuada como a fiscalização em relação ao governo anterior pode ter sido propositalmente branda.

Ambas as hipóteses podem estar vinculadas ao mecanismo de escolha do procurador-geral do Estado que “frequentemente traz em si o germe de envolvimento e compromissos de caráter político-partidário” (Mazzili, 2001, 177-178), podendo direcionar uma fiscalização mais cautelosa ou, ao contrário, a desídia proposital em importunar o Poder Executivo.

Assim, três hipóteses se mostram plausíveis a) que a opção de escolha pelo governador conseguiu abrandar a fiscalização no governo Jaime Lerner; b) que a participação dos membros na formulação da lista tríplice impossibilitou a composição de uma chefia simpática ao governador Roberto Requião; ou c) que a ação de maior fiscalização se explica simplesmente pela existência quantitativamente muito maior de atos atentatórios à moralidade durante o governo Requião.

Como tentativa de elucidar tais questões, comparamos a atuação do Ministério Público ao longo dos anos com os mandatos dos procuradores-gerais. É interessante notar que embora em quase todo o período a fiscalização tenda a manter o mesmo movimento (fases de crescimento seguidos de acentuado decréscimo), já no ano de 2009 verificou-se uma queda quase a zero da fiscalização em relação ao Executivo estadual, com somente uma ação proposta, sendo que no anterior ano de 2008 a queda foi quantitativamente congruente com os movimentos de queda verificados nos períodos anteriores.

Quando da interposição da primeira ação civil pública por improbidade administrativa no estado do Paraná, ocupava o cargo de procurador-geral do Estado pela segunda vez Olympio de Sá Sotto Maior Neto (1994-1996 e 1996-1998). Sequencialmente, o cargo foi ocupado por Gilberto Giacóia (1998-2000); Marco Antônio Teixeira (2000-2002); Maria Tereza Uille Gomes (2002-2004); Milton Riquelme de Macedo por dois mandatos (2004-2006 e 2006-2008); e novamente Olympio de Sá Sotto Maior Neto (2008-2010, reconduzido para o período 2010-2012).



Confrontando-se os dados, é possível estabelecer relações entre os mandatos dos procuradores-gerais e os picos de crescimento e diminuição da fiscalização. Primeiramente, o grande crescimento do número de ações verificado no início do governo Requião em 2002 coincide com o início do mandato de Maria Tereza Uille Gomes. Contudo, em relação ao segundo mandato Requião, também se nota um grande crescimento do número de ações, embora tenha permanecido no cargo o mesmo procurador-geral que ocupava o cargo durante um período de queda das ações – Milton Riquelme de Macedo.

O mais interessante, contudo, é a evidência de que durante as gestões de Olympio de Sá Sotto Maior Neto a fiscalização foi sempre branda ou decrescente. Embora no início do período a interposição de poucas ações pode ser decorrente do necessário período de adaptação jurisprudencial e doutrinária ao novo mecanismo de controle, o mesmo não pode ser dito em relação ao período final, período no qual o procurador novamente vem a ocupar o cargo e que se nota uma queda vertiginosa no número de ações, a partir de 2008, chegando a zero em 2010.

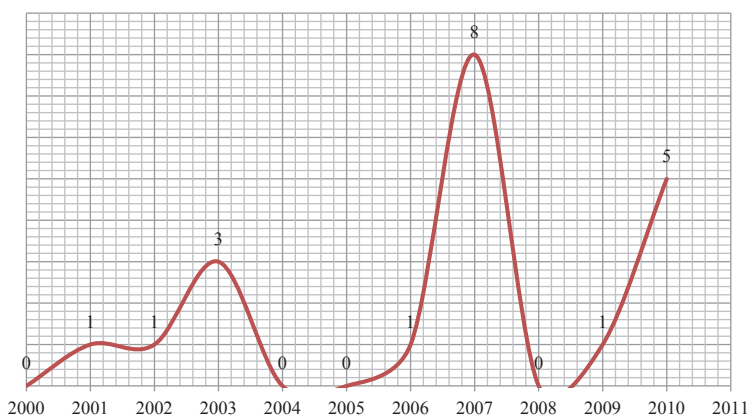
É paradoxal também notar que o citado procurador-geral foi indicado por dois governadores de duas agremiações partidárias contrárias em períodos distintos. Se por um lado isso pode indicar a independência do Ministério Público, por outro pode indicar a extrema racionalidade do governador Requião ao escolher para o posto um procurador-geral que já tinha se mostrado brando com governos anteriores.

Embora se note que existe uma relativa vinculação do número de ações com a periodização dos mandatos dos procuradores-gerais, ela ainda deixa em aberto outros pontos. Por exemplo, desde que iniciada em 1996, a fiscalização do Poder Executivo estadual só foi nula no final do período. Se verifica também que a variação é, em termos absolutos, sempre crescente de um mandato para outro. Também se notam períodos de intensa fiscalização seguidos de períodos de queda também intensa. No início do segundo mandato Jaime Lerner (1999-2002), a fiscalização cresce, seguida de uma acentuada queda no ano seguinte, sendo que o mesmo movimento de crescimento e queda se verifica nos dois anos finais do mandato. No início do primeiro governo Roberto Requião (2003-2006), cresce vertiginosamente, depois há um decréscimo também

acentuado. No último ano do primeiro mandato de Requião e no primeiro ano do segundo mandato (2006 e 2007), verifica-se novo crescimento vertiginoso, seguido de queda gradativa nos dois anos seguintes, chegando a zero em 2010.

Assim, continua sendo possível vincular a diminuição das ações à assimilação do princípio da moralidade administrativa pelos poderes Executivo e Legislativo. Embora simpatize axiologicamente com a validade da hipótese, ela não se mostra firmemente comprovável ao se analisarem as ações propostas contra o Legislativo estadual, já que todas foram contra atos diretamente ligados ao nepotismo ou à inclusão do nome de “servidores-fantasmas” na folha de pagamento. O Gráfico 3 apresenta a distribuição das ações contra o Poder Legislativo estadual ao longo do período:

**Gráfico 3 – Distribuição das Ações Cíveis Públicas contra o Poder Executivo estadual (1996-2010).**



Fonte: Ministério Público do Estado do Paraná.

Nota-se um nítido crescimento da fiscalização no início dos mandatos da 15ª (2003-2006) e da 16ª Legislatura (2007-2010), ambos seguidos de decréscimo a zero no ano seguinte, refletindo o mesmo movimento observado em relação ao Executivo estadual. No ano de 2010, a fiscalização desaparece em relação ao Executivo e se concentra no Legislativo estadual. É notória também a fraca fiscalização da 15ª Legislatura (2003-2006). Embora se note o já apontado crescimento no início dos mandatos, em 2004 e 2005 ela

é nula (recorde-se que nesse mesmo período a fiscalização em relação ao Executivo estadual cresce vertiginosamente) e, embora no segundo ano da 16ª Legislatura também caia a zero, volta a subir nos anos seguintes.

Também há, aqui, o ciclo de crescimento da fiscalização seguido de queda abrupta, sendo, contudo, menos homogêneo, aumentando muito no ano de 2007 (início da 16ª Legislatura) em relação ao ano de 2003 (início da 15ª Legislatura). Há, portanto, uma grande disparidade quantitativa entre a 15ª e a 16ª Legislatura. Entre os anos de 2003 e 2006 apenas quatro ações (ou 20% do total) foram propostas contra o Legislativo estadual, sendo que entre os anos 2007 e 2010 foram propostas 14 ações (ou 70% do total). Nota-se mais uma vez a incongruência com a fiscalização do Executivo estadual, que é bastante grande a partir do início do primeiro mandato de Requião, que coincide com a 15ª Legislatura.

Esse decréscimo, em termos absolutos, da fiscalização do Legislativo durante a 15ª Legislatura parece estar vinculado à concentração da fiscalização no Executivo. O argumento parece ainda reforçado ante o movimento inverso verificado no biênio 2009-2010: enquanto a ação de fiscalização do Executivo cai abruptamente, a fiscalização do Legislativo que era nula em 2008 o deixa de ser em 2009 e cresce acentuadamente em 2010, refletindo mais uma vez o possível direcionamento da fiscalização.

Como já dito, os períodos de crescimento da fiscalização seguidos de quedas podem ser interpretados como possíveis reveladores da assimilação da moralidade pelos membros da assembleia no correr do mandato. Embora a conclusão seja válida para análise do período de uma legislatura, a longo prazo o condicionamento da conduta dos agentes políticos não se revela, já que a fiscalização cresce em números absolutos com o passar do tempo, notadamente a partir de 2007. Somando-se a isto o fato de que todas as ações possuem objeto assemelhado, fica difícil concluir em outro sentido senão o de que, embora a fiscalização pelo Ministério Público tenha se iniciado já em 2001, a imoralidade persiste na assembleia até o final do período. Contudo, a hipótese contrária pode ser sustentada em relação à 15ª Legislatura – e, portanto, a curto prazo –, cujas ações em decréscimo – ou quase inexistentes – podem ser vinculadas à coação pela fiscalização observada no primeiro ano de mandato.

A análise da distribuição das ações civis públicas entre as esferas de governo no período se mostrou, portanto, apta a esclarecer que a ação política do Ministério Público tende a variar de acordo com os diversos governos e legislaturas. Ainda, o expediente utilizado revelou uma peculiar tendência: a oscilação entre picos de fiscalização no início dos mandatos seguidos de períodos de queda, principalmente no caso do Executivo. Em suma, restou demonstrado que variações no plano político estadual se fazem sentir na atuação do Ministério Público no controle da moralidade administrativa, com destaque para a periodicidade dos mandatos dos governadores e dos procuradores-gerais do estado.

Contudo, o crescimento das ações no primeiro ano pode ser decorrente da iniciativa do Executivo, na medida em que o novo governante pode ter interesse na investigação. Portanto, muitas dessas ações podem ter origem em denúncias feitas pelo governo ou legislatura que sucede. Tal sazonalidade seria, portanto, uma consequência do processo de transição. É necessário notar, contudo, que a análise demonstrou o crescimento das ações inclusive na sucessão do mesmo governo, o que não pode ser explicado pela causa indicada. Portanto, não pode ser descartada a hipótese de que isso se dê a partir de uma ação proposital do Ministério Público, seja porque o custo político à instituição é menor quando o réu não se encontra mais no cargo, seja porque pretende mostrar sua força ao novo governante.

Ou seja, é possível que a própria instituição represe suas tarefas até que o cenário político se mostre mais favorável às suas pretensões. Portanto, um bom relacionamento político pode garantir que o governador seja menos incomodado judicialmente ou ao menos que só o seja após a conclusão do mandato, evitando o desgaste à imagem e à instabilidade política.

Em suma, quatro tendências emergem da análise. Em primeiro lugar, há uma intencional oscilação da fiscalização entre o Executivo e o Legislativo. Ou seja, a depender do momento político do estado, a instituição volta todas as suas forças contra um ou outro poder. Em segundo lugar, não há dúvida de que a periodicidade dos mandatos influencia diretamente na intensidade da atuação. A fiscalização aumenta no início dos mandatos, mas na medida que tal aumento ocorre mesmo na sucessão de um mesmo governo, a interpretação de que isso se dê por iniciativa do novo

governante sucumbe à hipótese de seja decorrente de ação orquestrada do Ministério Público. Em terceiro lugar, é inegável a desproporção de fiscalização nos governos Jaime Lerner e Roberto Requião. Aqui a explicação parece estar diretamente vinculada à escolha do procurador-geral e não a uma maior ou menor prática de atos imorais.

Somando-se a esse último ponto o histórico de “voluntarismo político” (Arantes, 2002) da instituição, é plausível supor que o Ministério Público tenha que fechar os olhos para práticas pouco republicanas para que possa existir como instituição, já que foi inserido em um jogo previamente traçado e no qual todos sabemos que os demais jogadores não são amistosos. Baseado na premissa de que “no que se refere ao fortalecimento das instituições (e não à mera elaboração de cartas constitucionais), o tempo é medido em décadas” (Putnam, 2008, 193), no plano político, “houve mais continuidade do que ruptura em 1988” (Arantes, 2002).

## **Conclusões**

Este trabalho demonstrou, primeiramente, que o papel político destacado do Ministério Público no regime pós-1988 é consequência da ação de membros desta instituição iniciada na década de 1970. O espaço de participação política do Ministério Público só aumentou desde então, justamente porque continuou ocorrendo a ação coletiva deliberada visando tal finalidade. Embora tal movimentação se dê de forma cada vez mais sofisticada, ela mantém seu aspecto ideológico fundamental: criar no imaginário coletivo a ideia de que fortalecer o Ministério Público é fortalecer a sociedade civil.

No caso específico do estado do Paraná, a análise da distribuição das ações civis públicas entre as esferas de governo no período se mostrou apta a esclarecer que a ação política do Ministério Público tende a variar de acordo com os diversos governos e legislaturas. Ainda, o expediente utilizado revelou uma peculiar tendência: a oscilação entre picos de fiscalização no início dos mandatos seguidos de períodos de queda, principalmente no caso do Executivo. Em suma, restou demonstrado que variações no plano político estadual se fazem sentir na atuação do Ministério Público no controle da moralidade administrativa.

## Referências

- APPIO, E. (2007). *A ação civil pública no estado democrático de direito*. Curitiba: Juruá.
- ARANTES, R. B. (1999). Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, n. 39, p. 83-102.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré.
- BRANDÃO, P. T. (1996). *Ação civil pública*. Florianópolis: Obra Jurídica.
- BRASIL. (1973). Presidência da República. Código de Processo Civil. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jan. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5869impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869impresao.htm)]. Acesso em 7 dez. 2018.
- \_\_\_\_\_. (1981). Lei complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 dez. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp40.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp40.htm)]. Acesso em 7 dez. 2018.
- MAZZILI, H. N. (2001). *O acesso à justiça e o Ministério Público*. São Paulo: Saraiva.
- PUTNAM, R. D. (2008). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Tradução Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: FGV.
- SAWEN FILHO, J. F. (2009) *O Ministério Público no Estado democrático de direito*. Rio de Janeiro: Renovar.

# **A extensão da cidadania diante da possibilidade de utilização de referendos e plebiscitos locais concomitantes às eleições a partir da Resolução nº 23.385/2012 do TSE**

**Ricardo Hermany e Guilherme Estima Giacobbo**

## **Resumo**

Há um sinal de esgotamento do modelo de democracia representativa dominante no Ocidente e que ameaça entrar em colapso: a incapacidade do modelo político-econômico hegemônico de atender as demandas sociais; o individualismo exacerbado em um contexto globalizado e competitivo; a descrença nos partidos políticos; e o distanciamento dos centros de poder dos cidadãos. Tal crise, aliada à apatia dos atores sociais, provoca uma reflexão sobre a urgência da ampliação da participação política e do espectro democrático. A cidadania no Brasil precisa dar um salto qualitativo, superando seu desenvolvimento fragmentado, e desenvolver estratégias de envolvimento social para além da mera escolha de representantes. O problema de pesquisa se propôs a analisar a edição da Resolução nº 23.385/2012 do TSE, que institui a possibilidade de consulta popular concomitantemente ao primeiro turno das eleições ordinárias, como instrumento de participação social de democracia semidireta e apta a viabilizar uma cidadania ativa e responsiva. Utilizando-se do método dedutivo, com método de procedimento monográfico e técnica de pesquisa bibliográfica, o objetivo geral do trabalho consiste em demonstrar a evolução do conceito de cidadania ao longo do tempo, com ênfase no seu desenvolvimento no Brasil, correlacionando à possibilidade do uso de instrumentos de consulta popular – plebiscito e referendo – em âmbito

---

## **Sobre os autores**

Ricardo Hermany é doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos e realizou doutorado sanduíche e pós-doutorado na Universidade de Lisboa. É mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul, professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc). E-mail: hermany@unisc.br

Guilherme Estima Giacobbo é doutorando na Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), mestre em Direito pela Unisc e mestre em Direito das Autarquias Locais pela Universidade do Minho em Portugal, especialista em Direito Público, bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande (Furg). E-mail: guilhermegiacobbo@gmail.com

regional e local, bem como sua viabilidade jurídica. A resposta do problema leva a crer que mesmo diante da inovação normativa, houve pouco avanço material na ampliação do aspecto democrático, demonstrado pela baixíssima utilização dos institutos do referendo e plebiscito após a edição da referida Resolução.

**Palavras-chave:** Cidadania; consulta popular; democracia; plebiscito; referendo.

### **Abstract**

There is a sign of the depletion of the dominant representative democracy model in the West and it threatens collapsing: the inability of the hegemonic political-economic model to meet social demands; the exacerbated individualism in a globalized and competitive context; disbelief in political parties; and, the distancing of citizens of the centers of power. This crisis, within the apathy of social actors, provokes a reflection on the urgency of expanding political participation and the democratic spectrum. Citizenship in Brazil needs to take a qualitative leap, overcoming its fragmented development, and to develop strategies of social involvement beyond the simple act of voting for representatives. The research problem proposed to analyze the issue of Resolution No. 23.385/2012 of the TSE (Electoral Court), which establishes the possibility of popular consultation concurrently with the first round of ordinary elections, as an instrument of social participation of semi-direct democracy and able to create an active citizenship. Using the deductive method, with a monographic procedure method and bibliographic research technique, the general objective of the work is to demonstrate the evolution of the concept of citizenship over time in Brazil, correlating with the possibility of using instruments of popular consultation – plebiscite and referendum – as well as their legal feasibility. The answer to the problem leads to believe that even in the face of normative innovation, little progress has been made in the expansion of the democratic aspect, which is demonstrated by the scarce use of these institutes after the edition of the Resolution.

**Keywords:** citizenship; popular consultation; democracy; plebiscite; referendum.

Artigo recebido em 13 de agosto de 2018; aceito para publicação em 30 de agosto de 2018.

### **Introdução**

A democracia é o regime de governo preponderante no Ocidente e uma das principais características que marcam o Estado Moderno. No entanto, o aumento da descrença no modelo de democracia representativa, evidenciado pelo afastamento dos representantes políticos das necessidades de uma sociedade complexa e



multicultural, impõe desafios de toda ordem ao modelo inaugurado na Grécia Antiga e aperfeiçoado ao longo dos séculos.

A orientação do Estado Moderno segundo os valores do liberalismo econômico subverte a representação política, de modo que o poder político passa a atender, precipuamente, os interesses das corporações econômicas hegemônicas. Assim, a classe política transforma-se em uma estrutura hierarquizada e de difícil permeabilidade a novas lideranças sociais. Da mesma forma, os partidos políticos revelam-se estruturas cada vez mais obsoletas e descoladas das reivindicações populares, gerando um amplo desestímulo social em relação à participação política e exercício de uma cidadania ativa. Além da descrença, há apatia no processo de controle social da gestão pública, ainda que se tenha observado uma proeminente criação de instrumentos de controle e transparência nas últimas duas décadas, especialmente no Brasil.

Assim, o Estado contemporâneo, especialmente o brasileiro, está diante da tarefa de estabelecer controles à atividade política, inserir os cidadãos nas práticas participativas e deliberativas, para além do modelo exclusivamente representativo, sob pena de esvaziamento das instituições e ruptura da ordem democrática, com a formação de grupos autoritários que buscam, por meio da coerção e amparados por discursos nacionalistas e populistas, dirimir os problemas estruturais que o Estado não tem conseguido atender.

Desde 1988 a Constituição Federal traz a possibilidade de exercício da democracia de forma direta, prevendo instrumentos como o plebiscito, o referendo e o projeto de lei de iniciativa popular. Contudo, tanto o plebiscito quanto o referendo, em âmbito nacional, foram utilizados raríssimas vezes na recente tradição democrática. O alto custo e a complexidade de organizar um sufrágio em um país de proporções continentais sempre obstaculizaram a difusão e utilização desses institutos. Em nível regional, tais instrumentos também foram pouco aproveitados e, até 2012, em nível local – representado pelos municípios – jamais se tinha utilizado essa prerrogativa.

Esse panorama muda, no entanto, a partir da edição da Resolução nº 23.385, de 16 de agosto de 2012, pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que estabeleceu diretrizes gerais para a realização de consultas populares concomitantemente a eleições ordinárias, a serem realizadas no primeiro turno das eleições subsequentes à edição do

ato convocatório. Com isso, se faculta aos estados, municípios e União, por meio das assembleias legislativas, câmaras municipais e Congresso Nacional, observadas as disposições da Constituição Federal, da legislação federal e das constituições estaduais e leis orgânicas municipais, quando for o caso, convocar plebiscitos ou referendos acerca de matérias consideradas de grande relevância, utilizando-se da estrutura eleitoral já estabelecida para as eleições, sem praticamente onerar a administração pública.

O problema de pesquisa, portanto, reside na seguinte questão: a edição da Resolução TSE nº 23.385/2012 faculta o desenvolvimento de uma cidadania ativa, diante de suas possibilidades e seus limites? Assim, o objetivo geral deste trabalho é analisar parte da evolução da cidadania no mundo e no Brasil, correlacionando-a com o direito de participação política diante de seus limites, possibilidades e desafios, abordando especificamente as potencialidades do uso da democracia semidireta no Brasil – plebiscito e referendo – a partir da Constituição Federal, da Lei nº 9.709/1998 e da Resolução TSE nº 23.385/2012.

Para responder ao problema, parte-se do método de abordagem dedutivo, sob a premissa de que a Resolução TSE nº 23.385/2012, ao simplificar o trâmite para inserção concomitante de consultas populares junto às eleições, tornando-o muito menos oneroso, faculta maior envolvimento dos cidadãos na reflexão e decisão acerca de temas sensíveis, seja em escala federal, estadual e, ineditamente, na esfera local, em que os cidadãos podem figurar no polo ativo, inclusive na proposição das consultas populares por meio do referendo e do plebiscito. Para tanto, o método de procedimento será o monográfico, enquanto a técnica de pesquisa será a bibliográfica.

Dentro dos objetivos específicos, o primeiro ponto do trabalho traz um apanhado histórico da formação do conceito de cidadania e o de participação política no mundo ocidental de forma geral e no Brasil, mais especificamente. A abordagem perpassa autores clássicos como Aristóteles e Rousseau, bem como autores contemporâneos como Jean-William Lapierre e Liszt Vieira, de modo a contextualizar a fundamentação dos direitos de participação política e delimitar a formação da cidadania no Estado contemporâneo.

O segundo ponto, por conseguinte, trata da evolução da cidadania e dos direitos de participação política no Brasil, abordando

os preceitos da Constituição Federal e da Lei nº 9.709/1998 que demonstram que o arcabouço constitucional e legislativo brasileiro, além da previsão expressa do princípio democrático, traz mecanismos que possibilitam sua efetivação e o exercício da democracia direta e semidireta como o plebiscito e o referendo. No entanto, ver-se-á que, apesar da pressuposição desses institutos, isso é insuficiente para possibilitar, por si só, um maior protagonismo da cidadania popular.

A última parte do trabalho traz, além da análise de alguns aspectos teóricos da democracia local e da importância da cidadania municipal, uma avaliação da Resolução TSE nº 23.385/2012 e das possibilidades que seu conteúdo traz ao fortalecimento da cidadania, considerando que ela abre a possibilidade de utilização de plebiscitos e referendos de âmbito local e não estabelece vedações à legitimidade ativa dos cidadãos, no sentido de propiciar à própria população, respeitadas as diretrizes da Lei Orgânica de cada município, a convocação das consultas populares, diferentemente do que ocorre com as esferas Federal e Estadual, convocadas exclusivamente pelo Congresso Nacional e pelas Assembleias Legislativas Estaduais.

### **Aspectos históricos da cidadania e legitimidade do poder político no Ocidente e no Brasil**

O conceito de cidadania é variável ao longo da história da humanidade e até hoje não há uma concepção que defina univocamente o termo. Aristóteles (2003) referia que o cidadão é aquele que participa da vida política, seja pelo exercício de funções deliberativas ou judiciais. Já em uma democracia, cidadão é aquele que pode governar e ser governado, alternadamente. Aristóteles (2003) também afirma que o conceito de cidadão pode variar segundo as diversas formas de governo, mas na melhor constituição ele é o homem que tem capacidade e vontade de ser governado e governar, vivendo uma vida de virtude.

Na Grécia Antiga, cada cidade tinha sua própria autonomia de Estado, e, assim, sua própria constituição, seus costumes, sua vocação produtiva e um corpo de cidadãos que decidiam os rumos da política. Assim, a cidade-estado grega era uma sociedade estabelecida na necessidade de interação social e política dos homens,

visando bem-estar individual e coletivo, afinal “o homem que não consegue viver em sociedade, ou que não necessita viver nela porque se basta a si mesmo, não faz parte da Cidade; por conseguinte, deve ser uma besta ou um deus” (Aristóteles, 2003, 57).

Para Aristóteles (2003), todo Estado é uma sociedade, contendo nela a esperança de um bem, seu princípio fundacional, assim como de toda associação, pois todas as ações dos homens têm por fim aquilo que consideram um bem. Para o filósofo grego, a cidade é a forma mais elevada de comunidade e tem como objetivo o bem mais elevado. A cidade é uma pluralidade cuja unidade deverá existir em decorrência da educação dos cidadãos, não podendo atingir a plenitude se ao menos uma de suas partes não consiga desfrutar da felicidade. A finalidade do Estado, portanto, não se resume apenas a viver juntos, mas sim a bem viver juntos, e é por tal motivo que se consolidou o Estado.

Sendo a cidade o núcleo social cuja felicidade e o bem viver são os objetivos, o homem, como parte integrante, é um animal cívico, mais social do que os outros animais que vivem juntos. A natureza concedeu ao homem apenas o dom da palavra, que não deve ser confundido com os sons da voz. Com isto, conclui-se que a sociabilidade humana é um pressuposto de sua natureza, sua associação visa o bem geral e a felicidade em última instância (Aristóteles, 2003).

Ao abordar as diferentes formas de governo possíveis em uma cidade-estado, Aristóteles (2003) refere que a democracia é uma forma de governo em que os homens nascidos livres constituem a maioria e exercem o poder soberano; de outro lado, se caracteriza como oligarquia aquela forma de governo em que os ricos e bem-nascidos constituem a minoria e exercem o poder soberano. Assim, é característica da democracia que todas as coisas sejam decididas por todos, sendo esse o tipo de igualdade que o povo deseja.

Rousseau (2002, 36), ao discorrer sobre a sociabilidade nata do homem e a fundamentação do contrato social, diz que foi a discordância dos interesses particulares que tornou necessária a fundação das sociedades e que a harmonia desses interesses a possibilitou. Foi necessário, então, buscar uma forma de sociedade que defendesse e protegesse “com toda a força comum a pessoa e os bens de cada sócio, e pela qual, unindo-se cada um a todos, não

obedeça todavia senão a si mesmo e fique tão livre como antes” (Rousseau, 2002, 29).

A pessoa pública, formada assim pela união de todas as outras, tomava noutro tempo o nome de cidade, e hoje se chama república, ou corpo político, o qual é por seus membros chamado Estado quando é passivo, soberano se ativo, poder se o comparam a seus iguais. A respeito dos associados, tomam coletivamente o nome de povo, e chamam-se em particular cidadãos, como participantes da autoridade soberana, e vassallos, como submetidos às leis do Estado. (Rousseau, 2002, 30)

Essa soberania referida por Rousseau (2002) é o exercício da vontade geral, sendo inalienável, em que soberano é apenas um ser coletivo, apenas podendo ser representado por ele mesmo. O que se transmite é a titularidade do poder, mas não a vontade. Há, ainda, diferença entre a vontade de todos – vinculada ao interesse privado, mera soma de vontades particulares – e a vontade geral – que visa e considera apenas o bem comum.

Para Rousseau (2002), o Governo – ou suprema administração – é um corpo intermediário estabelecido entre os súditos e o poder soberano para sua mútua correspondência, encarregado da execução das leis e da manutenção da liberdade, tanto civil quanto política, e se caracteriza pelo exercício legítimo do poder executivo. Em relação ao governo democrático, Rousseau (2002, 82) ressalva que não há governo que esteja tão a mercê das guerras civis e das agitações internas quanto o democrático ou popular, porque “não há nenhum outro [governo] que tenda de maneira tão forte e contínua a mudar de forma, nem que exija mais vigilância e coragem para ser mantido”.

Diferentemente da visão aristotélica e rousseauniana acerca da sociabilidade humana, Lapierre (2014, 93, tradução nossa) diz que a espécie humana “só pode sobreviver em grupos sociais. Os indivíduos humanos não nascem instintivamente aptos para viver assim; são capazes de desejos e de comportamentos contrários às exigências da vida social”.

Lapierre (2014) afirma que dizer que o homem está instintivamente inclinado a viver com seus semelhantes, com observância das regras do jogo inscritas no seu patrimônio genético ancestral,

é diferente de afirmar que o homem está destinado, por natureza (ou por uma divindade), a viver com seus semelhantes nas relações sociais conforme a ordem universal da razão e da justiça e com prudência. Não há como deduzir uma afirmação da outra. Um ser humano somente se converte em um sujeito sociável por meio de um processo de socialização e de educação que não reprime nem extirpa por completo os impulsos antissociais. A sociabilidade humana, portanto, é um processo convencional e educacional e não inerente ao ser humano.

Em relação à legitimidade do poder político, Lapierre (2014, 147-8) considera a ação coletiva a gênese do vínculo social, em que o poder político estabelece as regras de convivência de uma sociedade. A fundamentação da sua existência, no entanto, difere de acordo com a época e o autor. Thomas Hobbes, na obra *O Leviatã* (2003), considerava a segurança individual a razão da existência do poder político e da origem do contrato social, possivelmente em decorrência de sua própria experiência contemporânea em meio à guerra civil e à revolução na Inglaterra. Mas qual será a ação coletiva que dará um sentido às leis e ao poder político no século XXI?

A pós-modernidade é um indicativo da crise de sentido nas sociedades contemporâneas, cuja manifestação se dá pela incerteza diante das formas de ação coletiva e de organização política que poderiam continuar justificando razoavelmente as regras do jogo/contrato social. Há tentativas de oferecer uma resposta: a lógica do neoliberalismo, sob o comando dos Estados Unidos, se funda na realização do crescimento econômico mundial através do livre comércio (Lapierre, 2014, 171-2).

O estado de natureza referido por Rousseau está mais próximo à descrição de Hobbes que a de John Locke. Para ele, os homens seriam movidos pelo “instinto”, por um “impulso físico” e gozariam de um “direito de apetite” sem limites; sua vida é semelhante à de uma “besta estúpida e obtusa”. O que os torna homens, dignos desse nome, é sua entrada ao estado de sociabilidade, do contrato social. Na obra desses três filósofos, está claro que o relato da passagem do estado de natureza ao estado social – por meio do contrato social – não é uma conclusão racional, de dedução lógica, mas uma criação imaginária, fora de todo vínculo e de todo tempo determinado: funda-se em um mito (Lapierre, 2014, 263-5).

No entanto, afirmar que a fundamentação de legitimidade do poder político é sempre mítica, baseada em lendas e que advém do imaginário social, não implica, de modo algum, que todos os mitos sejam equivalentes do ponto de vista moral. O que a moral exige da política é que os poderes instituídos que legislam, governam e julgam sejam eficazmente justos (Lapierre, 2014, 275-7).

Em relação à cidadania, pode-se afirmar que o liberalismo contribuiu significativamente para a formação da ideia de uma cidadania universal, evidenciada pelo dogma de que “todas as pessoas nascem livres e iguais”. Entretanto, o ideário liberal reduziu a cidadania a um mero status legal, estabelecendo os direitos que os indivíduos possuem contra o Estado (liberdade negativa). Para o liberalismo a cooperação na sociedade tem o objetivo único de prosperidade individual, não reconhecendo a ideia de consciência pública, atividade cívica e tampouco de participação política em uma comunidade de iguais (Vieira, 2001, 71). Assim, o “indivíduo tornou-se o pilar do liberalismo e do contratualismo, concepções que alicerçam as democracias representativas modernas” (Schmidt, 2017, 15).

A crise de legitimidade do Estado contemporâneo revela, em última instância, a crise da democracia representativa parlamentar clássica evidenciada pelo fato de que os cidadãos não se reconhecem mais nas instituições oficiais, cujo dogma do positivismo legal e monismo jurídico se revelam absolutamente insuficientes para dar conta das demandas sociais e da resolução dos conflitos de uma sociedade plural, multicultural e segmentada por classes sociais.

Na modernidade, a praça perdeu a condição de elemento central da experiência societária e o povo deixou de existir na dimensão de agora, sendo substituído pela maioria eleitoral do sistema representativo. Os bens públicos (no sentido de coletivos) são centralizados no Estado, a fonte do direito são as leis representativas do Parlamento e a república – antes *res populi* – agora é simplesmente forma de governo. Este modelo entrou em crise com a magnitude dos conflitos coletivos, para os quais ele não tem solução, fazendo ressurgir, então, a velha feição do município romano (Pillati, 2011, 707-8).

Vieira (2001) aponta a cidadania republicana como contraponto à cidadania liberal, cuja vantagem está em enaltecer a importância da participação política e conferir papel central à inserção do

indivíduo em uma comunidade política. No entanto, conceber uma comunidade política de forma compatível com a democracia moderna e o pluralismo envolve uma profunda reforma democrática do Estado. Essa reforma deve englobar, necessariamente, a existência de canais permanentes de negociação junto aos diversos órgãos estatais como ferramenta de institucionalização da participação da cidadania nas decisões governamentais, a exemplo de países que já contam com a participação de representantes do governo e sociedade civil em conselhos para a elaboração de políticas públicas, bem como o funcionamento de câmaras setoriais de negociação e orçamento participativo no plano local, de modo a envolver sempre os atores interessados e autoridades governamentais.

Há que se enfatizar que no modelo de democracia representativa os partidos políticos se voltam para a conquista e preservação do poder, revelando uma “crescente profissionalização da política e comercialização de campanhas eleitorais”, fato que aprofunda o distanciamento entre representantes e representados. Frente a esse panorama, “são as associações, organizações e movimentos da sociedade civil que irrigam com suas reivindicações a esfera pública, contrapondo-se ao poder da mídia, do governo e do mercado” (Vieira, 2001, 86).

Assim, o modelo de cidadania configurado pela democracia representativa formal não contempla a integralidade das múltiplas e complexas demandas sociais da sociedade contemporânea. Seja em decorrência da crise de representatividade das instituições estatais, seja pela falta de legitimidade das ações estatais no âmbito das políticas públicas levadas a cabo por seus órgãos, se constata um déficit de legitimação das decisões públicas, cujo único pressuposto de validade, atualmente, é a observância dos requisitos formais do processo legislativo.

a ideia de constituir a cidade contemporânea implica reconhecer que seu núcleo fundamental é a cidadania, enquanto o sujeito coletivo do social, e não meramente o cidadão, categoria individual liberal-burguesa; eis que tratar da cidade a partir da cidadania, ao menos pra nós, significa contar com a cidade como um resultado de um processo permanente de construção de momentos e de instâncias de civilização voltadas para todos os cidadãos e suas representações – reais e simbólicas. (Leal, 2003, 65-6).



Em que pese o modelo de representação política vigente, na maior parte do ocidente, ter sido sempre alvo de críticas e contestações, essas críticas tinham como finalidade evidenciar a distância entre os representantes e representados, buscando um modelo que apresentasse uma conexão mais estreita entre mandantes e mandatários. No panorama atual, contudo, uma gama de transformações ocorridas no Estado e na sociedade foi capaz de tornar mais evidente uma série de problemas relativos à concepção tradicional de representação política. No Brasil o panorama não é diferente, pois se observa que na maioria dos países de democracia liberal ou neoliberal “o sistema de representação político-institucional vive um processo de crise de legitimidade, que se expressa na abstenção eleitoral, na apatia e não participação político-social, bem como nos baixos índices de filiação partidária” (Leal, 2006, 32).

Assim, no transcorrer da democracia representativa, evidenciou-se uma tendência dos partidos políticos monopolizarem a ação política, implicando em uma composição de oligarquias a partir de comitês dirigentes altamente burocratizados e distantes dos anseios sociais. Além disso, há de se levar em conta ainda a forte presença do poder econômico e a influência de interesses de grupos específicos sobre os partidos políticos, que acabam desfigurando a representação política e desviando-a bruscamente da vontade popular (Bobbio, 1961, 61).

A relevância da cidade e do poder local como espaço público passível de aprofundamento da cidadania e da participação democrática impinge a análise dos elementos constitucionais fáticos que podem fornecer o substrato ideal para uma valorização da autonomia local coadunada a uma cidadania ativa e corresponsável pela concretização dos princípios constitucionais. A partir disso, no ponto seguinte veremos como se deu o desenvolvimento, em linhas gerais, da cidadania e dos direitos de participação política ao longo da história, no Brasil, e como a Constituição Federal e a Lei nº 9.709/1998 disciplinam os institutos de consulta popular como o plebiscito e o referendo, bem como suas possibilidades e seus limites ao desenvolvimento pleno de uma cidadania ativa no campo da democracia semidireta.

## **Cidadania e Direito de Participação Política na Ordem Jurídica Brasileira**

Marshall é o primeiro sociólogo a fazer uma análise aprofundada dos diferentes aspectos da cidadania, tendo estabelecido uma divisão no seu conceito em três partes, de maneira que tal divisão se deu mais pela relevância histórica do que lógica, eis que a cidadania, segundo Marshall (1967, 62), consiste nos elementos civil, político e social.

Para Marshall (1967, 64), o elemento civil é “composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, direito à propriedade e de concluir os contratos válidos e o direito à justiça”. O elemento civil nada mais é do que os direitos de primeira dimensão (ou liberdades individuais), que são os ligados ao valor da liberdade. São direitos individuais com caráter negativo por exigirem diretamente uma abstenção do Estado, seu principal destinatário.

Já o elemento político pode ser entendido como o direito de participar nos atos de exercício do poder político, como membro de organismo (partido) de autoridade política, ou como simples eleitor dos membros de determinado organismo. O parlamento, os conselhos e o governo local seriam as instituições correspondentes. Segundo Marshall (1967, 69) o período de formação dos direitos políticos se deu no início do século XIX, quando os direitos civis referentes às liberdades individuais já estavam consolidados e já dotavam de uma razoável substância e densidade para justificar o aparecimento de um “status geral de cidadania” eis ainda que os direitos políticos não consistiram na criação de novos direitos para integrar o “status já gozado por todos, mas na doação de velhos direitos a novos setores da população”.

Por fim, o elemento social diz respeito a tudo que passa desde o direito mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar substancialmente na totalidade da “herança social e levar uma vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (Marshall, 1967, 80). Ainda, explica Marshall (1967) que os direitos sociais tiveram sua fonte originada da participação nas comunidades locais e nas associações fundacionais e que, posteriormente, foi sendo substituída de forma gradativa pela *Poor Law* e um sistema de regulamentação de salários de plano

nacional e administrado de forma local. Seu período histórico se dá, em parte, junto com a implementação dos direitos políticos, entre o final do século XIX e início do século XX. Para o autor, as desigualdades não são fruto de falhas nos direitos civis, mas, na ausência de direitos sociais (Marshall, 1967, 80).

Já a cidadania brasileira, especialmente sob o viés político, é extremamente recente. No Brasil colônia, sequer existia uma república. Os direitos civis que existiam eram atinentes a uma minoria e os direitos políticos eram destinados a pouquíssimos. Não havia a noção de direitos sociais ainda, toda a assistência social ficava a cargo da Igreja e de particulares. Houve manifestações cívicas durante a Colônia – embora raríssimas –, que, com exceção das revoltas escravas – da qual se destaca a de Palmares, esmagada por particulares por ordem e pagamento do governo – quase todas as outras foram conflitos entre setores dominantes ou reações de brasileiros contra o domínio colonial (Carvalho, 2016, 23-4).

O patrimonialismo sempre foi a marca da institucionalidade brasileira, embora esteja presente em todas as sociedades onde a distribuição de riqueza e poder são desiguais. Portanto, a análise do patrimonialismo brasileiro não deve remeter a um fenômeno folclórico de um país “atrasado”, mas deve permitir avançar na compreensão de uma característica presente em todas as sociedades contemporâneas. Sorj (2000, 13) refere que uma das particularidades do moderno patrimonialismo brasileiro consiste na sua associação com uma extrema desigualdade social, bem como da impunidade de suas elites e com o descaso com os setores mais pobres da população.

Sorj (2000, 14) afirma que é por meio da reprodução da desigualdade social e da impunidade que o patrimonialismo entra em conflito com uma sociedade que tem avançado no processo de individualização e integração dos valores de cidadania e de um estado de bem-estar social.

Com a independência do Brasil, a Constituição outorgada de 1824 regulou os direitos políticos, definindo quem teria direito de votar e de ser votado, sendo considerada, na época, uma constituição muito liberal. Estavam habilitados a votar todos os homens de 25 anos ou mais que tivessem renda mínima de 100 mil-réis, sendo obrigatório, para aqueles cidadãos qualificados, o voto. As mulheres não votavam, e os escravos, que não eram considerados

cidadãos, tampouco. A limitação de idade era flexível e comportava exceções, caindo para 21 anos no caso dos chefes de família, oficiais militares, bacharéis, clérigos, empregados públicos, e todos os que tivessem, em geral, independência econômica (Carvalho, 2016, 29).

Nesse período, a maioria dos cidadãos do novo país não havia experimentado o voto durante o período colonial e também não tinha noção do que seria um governo representativo, ou do significado do sufrágio e da escolha de alguém como representante político. Esse entendimento estava restrito a uma ínfima parte da população urbana. O voto teve um sentido completamente diverso do almejado imaginado pelos legisladores, pois, não se tratava do exercício do autogoverno ou do direito de participação na vida política do país, mas, de uma ação estritamente imbricada com as lutas locais. Assim, o votante não agia como parte de uma sociedade política ou de um partido, mas como dependente de um chefe local, ao qual sua obediência e fidelidade variavam. “O voto era um ato de obediência forçada ou, na melhor das hipóteses, um ato de lealdade e de gratidão. À medida que o votante se dava conta da importância do voto para os chefes políticos, ele começava a barganhar mais, a vendê-lo mais caro” (Carvalho, 2016, 35).

Já em 1881, uma lei introduziu o voto direto, eliminando o primeiro turno das eleições, acabando, por conseguinte, com a figura dos votantes, transformando todos em apenas eleitores<sup>1</sup>. No entanto, ao mesmo tempo, tal lei passava para 200 mil-réis a exigência de renda, proibia o voto dos analfabetos e tornava o voto facultativo. A justificativa implícita era evidente: apenas 15% da população eram alfabetizados; O número sobe para 20% se considerarmos apenas a população masculina. Apenas com essas alterações, se excluía sumariamente cerca de 80% da população masculina do direito de voto. O desfecho logo se percebeu nas estatísticas eleitorais: em 1872, houve mais de um milhão de votantes,

---

1. Ao tratar dos direitos políticos, a Constituição de 1824 diferenciou os cidadãos ativos entre votantes e eleitores. Na primeira categoria figuravam os homens livres e libertos com renda mínima de 100 mil-réis e que podiam atuar no processo político pelo voto nas eleições primárias, ao passo que na segunda a participação dos libertos era vetada e apenas os homens livres e com renda superior a 200 mil-réis podiam ser eleitores, habilitados a votar na eleição secundária e a se eleger para cargos representativos (Carvalho, 2006, 39).

correspondendo a 13% da população livre, na época. Já em 1886, votaram nas eleições parlamentares pouco mais de 100 mil eleitores, ou 0,8% da população total, representando um corte de quase 90% do eleitorado. Tal fato ia à contramão da tendência dos países europeus, na direção de ampliação dos direitos políticos (Carvalho, 2016, 36-9).

Com o advento da Constituição Republicana de 1891, eliminou-se a exigência da renda de 200 mil-réis. No entanto, o principal obstáculo ao exercício do voto – a exigência de alfabetização – foi mantida. Permaneciam sem direito a voto as mulheres, os mendigos, os soldados, os membros das ordens religiosas. Não é, então, de estranhar que o número de votantes tenha permanecido baixo. Assim, “na primeira eleição popular para a presidência da República, em 1894, votaram 2,2% da população. Na última eleição presidencial da Primeira República, em 1930, quando o voto universal, inclusive feminino, já fora adotado pela maioria dos países europeus, votaram no Brasil 5,6% da população.” (Carvalho, 2016, 40).

A Primeira República, que perdura de 1889 a 1930, não instaurou grandes inovações no espectro político, contudo, introduziu a federação de acordo com o modelo dos Estados Unidos. Os presidentes dos estados, chamados de províncias, passaram a ser eleitos pela população. A descentralização possuía o mérito de aproximar o governo da população, por meio da eleição de presidentes de estado e prefeitos. No entanto essa aproximação ficou restrita às elites locais. A descentralização também propiciou a formação de oligarquias estaduais, apoiadas em partidos únicos. Tais alianças, sobretudo de São Paulo e Minas Gerais, permitiu a manutenção do controle da política nacional até 1930, ao que ficou conhecida como política do café com leite. Até 1930, o Brasil não havia experimentado grandes reivindicações oriundas de movimentos populares clamando por maior participação eleitoral. Vale lembrar a exceção do movimento pelo voto feminino, que acabou sendo introduzido após a revolução de 1930, embora não constasse no programa dos revolucionários (Carvalho, 2016).

O ano de 1930 pode ser considerado um marco na história do Brasil, diante da aceleração das mudanças sociais e políticas. Há um acentuado avanço dos direitos sociais, com a criação, por exemplo, de um Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

Posteriormente, há uma profusão de legislação trabalhista e previdenciária, completada em 1943 com a Consolidação das Leis do Trabalho. A partir desse marco, a legislação social não parou de ampliar seu alcance, apesar dos acentuados problemas financeiros e gerenciais que permeavam sua devida implementação. Já no campo dos direitos políticos, a evolução foi mais complexa e lenta, tendo o país adentrado em uma fase de instabilidade, alternando-se ditaduras e regimes democráticos (Carvalho, 2016, 87).

Apesar do período entre 1930 e 1945 ter sido de boa expansão da legislação social, sua inserção foi marcada por um ambiente de baixa ou nula participação política, com deficiente vigência dos direitos civis. Tal “vício de origem” e o modo como foram distribuídos os benefícios sociais colocam em xeque sua definição enquanto conquista democrática, e comprometeram, em parte, sua contribuição para o desenvolvimento e amadurecimento de uma cidadania ativa. Já com o advento da Constituição de 1946, não houve alterações significativas quanto às conquistas sociais, tendo garantido os direitos civis e políticos tradicionais. Até 1964, ano do golpe militar, houve liberdade de imprensa e de organização política, com eleições regulares para presidente da República, senadores, deputados federais, governadores, deputados estaduais, prefeitos e vereadores, apesar das turbulências. (Carvalho, 2016).

Na história brasileira a cidadania se desenvolveu de maneira não uniforme, onde os direitos sociais foram conquistados – ou outorgados – antes da realização plena do elemento político da cidadania; tais direitos foram criados na era Vargas como alternativa para diminuir a crescente pressão popular e cooptar os sindicatos. Os direitos sociais, assim, não foram conquistados por meio de reivindicações sociais e lutas entre o proletariado e a classe política e os donos de corporações, mas como moeda de troca e estratégia populista do governo de Vargas.

Após o suicídio de Vargas sucederam-se dez anos de acirrada luta política que poderiam ter corroborado com uma consolidação democrática, mas acabou por impor uma derrota aos herdeiros de Vargas ao primeiro experimento democrático da história do país. A exemplo de 1937, o notável aumento da participação política levou, em 1964, a uma reação defensiva e a introdução de mais um regime ditatorial, com restrição severa dos direitos civis e políticos, sob repressão policial e violência (Carvalho, 2016).

Sorj (2000, 28) afirma que a cidadania no Brasil continuará a ser mais uma utopia que um conceito descritivo se as condições de igualdade social não forem cumpridas, especialmente em termos de acesso a bens coletivos, como educação, emprego e previdência, e que os mais diversos fatores conspiram historicamente contra a consolidação de partidos representativos dos setores mais pobres da população. Desde a falta de tradição camponesa às mobilidades social e espacial da população e uma fronteira em expansão, passando pelas tradições patrimonialistas e corporativas, e a heterogeneidade social.

É somente com a constituinte de 1988, denominada popular e simbolicamente como “Constituição Cidadã”, que abarca a constituição mais liberal e democrática da História do Brasil é que se finda o período ditatorial. Em 1989, ocorre a primeira eleição direta para presidente da República desde 1960. É somente a partir da Constituição de 1988 que o obstáculo ainda pendente é superado e é instituída a universalidade do voto, tornando-o facultativo aos analfabetos. (Carvalho, 2016, 200).

A possibilidade de interferência direta da sociedade na criação legislativa foi amplamente reconhecida na Constituição Federal de 1988, mediante previsão dos mecanismos de democracia semi-direta<sup>2</sup> e de democracia participativa. A utilização de plebiscitos, referendos e iniciativa popular, no processo legislativo, são alguns desses instrumentos, estando previstos no art. 14 que prevê que a “soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos” (Brasil, 1988). É a lei federal 9.709/1998 que traz a conceituação destes mecanismos:

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

- 
2. CF, Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
- I – plebiscito;
  - II – referendo;
  - III – iniciativa popular. [...]. (Brasil, 1988)

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição (Brasil, 1998).

Plebiscito e referendo são instrumentos da democracia semidireta, em que é realizada uma consulta ao povo para que este se manifeste acerca de matéria de relevância para a nação – ou para o Estado ou município – em questões de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. Há uma distinção básica entre eles: o *plebiscito* é o instrumento de consulta popular convocado previamente à criação do ato legislativo ou administrativo que trate do assunto a ser decidido, ao passo que o *referendo* é convocado posteriormente, cabendo aos eleitores ratificar ou rejeitar a proposta.

A Lei nº 9.709 estabelece, entre outras coisas, que nas questões de relevância nacional e nas previstas no § 3º do art. 18 da Constituição – incorporação, subdivisão ou desmembramento dos estados – o plebiscito e o referendo serão convocados mediante decreto legislativo. Nas demais questões, de competência dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados em conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica. Ou seja, apesar da decisão do eleitorado ser soberana e vinculativa, tal instrumento não é autoconvocado pela população interessada, ou seja, para que se verifique a vontade popular, é necessário que haja um decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem uma das Casas do Congresso Nacional.

O mesmo ocorre no caso do plebiscito destinado à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios, cuja convocação se dá via Assembleia Legislativa, em conformidade com a legislação federal e estadual. A lei peca por não trazer mais detalhes sobre os plebiscitos e referendos de escala regional e local, restringindo-se a estatuir, em seu artigo 6º, que nas outras questões, de competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios “o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica” (Brasil, 1998).



Na história recente, pós Constituição Federal de 1988, houve a realização de um plebiscito e um referendo de escala nacional e um plebiscito de escala regional. Em abril de 1993, o plebiscito nacional questionava os cidadãos brasileiros sobre a forma de governo – monarquia ou república – e sobre o sistema de governo – parlamentarismo ou presidencialismo. O resultado do pleito consolidou a forma e o sistema de governo contemporâneo.

Já em outubro de 2005 foi realizado o primeiro referendo da história do país, que se tratava sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munições. O foco da consulta era sobre a alteração no art. 35 do Estatuto do Desarmamento – Lei nº 10.826/2003 – que tornava proibida a comercialização de arma de fogo e munição no território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º do estatuto. O novo texto da lei teria impacto sobre a indústria de armas do país e sobre a sociedade em geral, portanto, os cidadãos foram consultados sobre a alteração. O referendo acabou por resultar na rejeição da alteração da lei embora, posteriormente, parte das exigências para requerimento de posse e porte de armas e munições tenha se mantido mais rigorosa do que o contexto anterior.

Em escala regional, o histórico é ainda mais tímido: Apenas o Estado do Pará, em 2011, realizou um plebiscito consultando a população sobre a possibilidade de desmembramento da unidade federativa e da criação de mais dois estados nessa região – Carajás e Tapajós. Os paraenses optaram por manter o estado do Pará com o território original.

No ano em que a Constituição Federal completa 30 anos, no maior período democrático já presenciado no país, apenas um referendo e um plebiscito de abrangência nacional<sup>3</sup> e um de escala regional<sup>4</sup> foram realizados, o que desvela um baixíssimo interesse de promover esses instrumentos da democracia semidireta. A razão de tal fato pode ser apontada por dois fatores importantes: a falta de legitimidade ativa dos cidadãos para propor esse tipo de consulta popular, no âmbito nacional e regional; e o alto custo e complexidade que envolve a realização de um pleito, especialmente de

---

3. Que consultou o sistema de governo a ser adotado no Brasil, entre presidencialismo, parlamentarismo e monarquia, em 1993.

4. Questionava sobre o desmembramento do Estado do Pará, formando mais três estados (Pará, Carajás e Tapajós), realizado em 2011.

escala nacional, em um país com a dimensão territorial e populacional do Brasil.

O primeiro fator certamente foi uma falha do constituinte e do legislador ordinário, ao não prever a possibilidade de convocação de um plebiscito ou referendo a partir da mobilização de um percentual do eleitorado nacional ou regional, a exemplo do que ocorre com o projeto de lei de iniciativa popular. O poder popular foi restringido do princípio democrático, já que se tornou cargo exclusivo das Casas do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas convocar tais modalidades de consulta por meio de decreto legislativo.

Já o segundo fator, referente ao alto custo e complexidade logística e operacional para se realizar uma consulta popular de grande magnitude, obteve uma mudança paradigmática importante no ano de 2012, que teria o condão de alavancar a utilização, em mais larga escala, dos dois instrumentos de consulta popular: trata-se da Resolução nº 23.385, de 16 de agosto de 2012, editada pelo Tribunal Superior Eleitoral e que estabelece que toda consulta popular será realizada por sufrágio universal e voto direto e secreto, concomitantemente com o primeiro turno das eleições ordinárias subsequentes à edição do ato convocatório. Isso significa dizer que, existindo uma ou mais consultas populares, na modalidade de plebiscito ou referendo, utilizará toda a estrutura previamente organizada para a realização dos pleitos eleitorais, a cada dois anos.

Essa inovação termina com o principal empecilho ao uso de forma mais recorrente desses institutos, ou, ao menos, com a retórica utilizada para sua baixa utilização. No último ponto será analisado o potencial emancipatório que essa resolução tem no âmbito local, ou seja, nos municípios. Isso porque, diferentemente das consultas de âmbito nacional e estadual, nada impede que o legislativo municipal, seguindo sua lei orgânica municipal, conceda legitimidade ativa para os cidadãos proporem tais modalidades de consulta popular, a exemplo do que ocorre com o projeto de iniciativa popular.

## **A Resolução N° 23.385/2012-TSE e a Viabilidade do Fortalecimento da Democracia Local**

Bobbio (1986) refere que a democracia pode ser entendida como a contraposição a todas as formas de governo autocrático, uma forma de governo cujas características englobariam um conjunto de regras fundamentais que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*. Assim, para que uma decisão possa ser tomada por indivíduos – sejam eles apenas um, poucos, muitos ou todos – e seja aceita como decisão coletiva, seria preciso que ela fosse tomada com base em regras – escritas ou consuetudinárias – que estabeleçam quais indivíduos estão autorizados a tomar as decisões vinculativas para todos os membros do grupo e à base de quais procedimentos.

Para Bobbio (1986, 21) é indispensável, ainda, uma terceira condição: “é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra”. Desse modo, para a concretização dessa condição, é necessário que sejam garantidos aos que são chamados a decidir, os direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação e demais. A crise da democracia representativa e de legitimidade institucional evidencia a falta de alternativas reais, por parte dos cidadãos, fato que só pode ser superado pela reativação do espaço público de participação e pela instituição de uma nova lógica de gestão pública, voltado ao espaço local e com alargamento da base de tomada de decisão.

Há de se referir que mesmo com a crise do modelo do *Welfare State*, o Estado contemporâneo tem assumido novas funções institucionais, dentre as quais se destaca a indução e a regulação do desenvolvimento por meio de estratégias inovadoras e democráticas, partilhando parte de suas responsabilidades com a sociedade. Esse novo formato institucional de atuação leva o Estado a instaurar uma nova relação com a sociedade civil, baseada, fundamentalmente, nos direitos de participação política e no desenvolvimento de instrumentos que possibilitem o exercício efetivo dessa participação (Leal, 2005).

No Brasil vige ainda um modelo liberal obtuso, consubstanciado na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional e cuja

estratégia reside na estadualização do coletivo, na democracia indireta, no governo representativo e no voluntarismo estatal, caracterizando uma estrutura jurídica destinada à apropriação privada dos recursos naturais e do patrimônio coletivo. Paralelamente a esse velho direito, de cunho civilista e privatístico, consta também na Constituição as linhas gerais de um novo Brasil, que embora dotado de instrumentos e garantias constitucionais, resiste em avançar e se desenvolver, preso sob a influência da força do velho modelo, ainda profundamente encravado na cultura dos brasileiros. É precisamente esse novo direito que representa “a República Participativa, em que o povo constitucional<sup>5</sup> tem um grande papel a desempenhar, no resgate do coletivo e do efetivo controle social” (Pillati, 2007, 118).

Com a República Participativa, os direitos fundamentais desabrocham em normas de procedimento; ao lado do arbítrio individual da propriedade comum, os procedimentos das propriedades especiais e da função social; ao lado do processo administrativo autocrático, o participativo; ao lado do processo judicial tradicional, também os procedimentos de democratização da jurisdição. (Pillati, 2011, 714)

É por meio da participação política que as pessoas inseridas nas comunidades e as comunidades inseridas na sociedade mostram o seu comprometimento em prol da organização social e econômica, atuando e participando das decisões que afetam a coletividade, dentre temas que perpassam a segurança pública, os direitos pessoais e coletivos, a justiça social, o desenvolvimento econômico e demais assuntos comuns, de acordo com as tradições culturais de cada sociedade (Gorczewski, 2010, 3019).

Contudo, a realização da cidadania implica a reativação da esfera pública, onde os indivíduos podem agir coletivamente e se debruçar sobre deliberações comuns acerca da integralidade dos temas referentes à comunidade política. A prática da cidadania

---

5. Pillati (2007, 107) utiliza a expressão “povo constitucional”, cuja formulação é de Paulo Bonavides, referindo-se à importância do povo brasileiro na República Participativa, como protagonista da positivação do direito coletivo mediante o exercício dos instrumentos diretos de participação assegurados pela Constituição de 1988.

contribui para a formação da identidade política calcada em valores de solidariedade, autonomia e reconhecimento da diferença. A cidadania participativa é essencial para a promoção de uma ação política efetiva, crucial para a expansão da opinião política e falseamento de nossos julgamentos (Vieira, 2001, 72-3).

Desse modo, a esfera pública figura como elemento essencial para a legitimação democrática, se encontrando inserida entre o Estado e a sociedade. Ela se consubstancia, ou ao menos deveria, como o espaço de comunicação de ideias e projetos que emanam da sociedade e são voltados ao centro decisório das instituições estatais. A esfera pública se revela como um componente essencial da organização sociopolítica por ser justamente o espaço onde as pessoas reúnem-se como cidadãos, expressando e articulando sua visão autônoma com a finalidade de influenciar as instituições políticas da sociedade. A sociedade civil é a expressão organizada dessas visões e a relação entre ela e o Estado é a base da democracia. Sem a presença efetiva de uma sociedade civil capaz de estruturar e canalizar o debate cidadão sobre diversas ideias e interesses conflitantes, o Estado se afasta de seus objetivos. (Castells, 2008)

Cabe ressaltar que os plebiscitos, referendos, consultas populares adquirem, no plano local, a qualidade de instrumento de exercício de direito, diversamente do que se apresentam os mesmos instrumentos no âmbito da política nacional. Na esfera municipal e nas discussões do plano diretor o plebiscito e o referendo não se consubstanciam para averiguar a voz de uma maioria, mas atuam como complemento de um processo participativo democrático nas questões locais concretas. Na esfera local, esses instrumentos participativos não sofrem das restrições da lei n. 9.709/1998, por se tratar da “soberania popular dos municípios, em competência estrita, e não de questões do âmbito representativo nacional” (Pillati, 2011, 715).

Ou seja, se verifica, no espaço local, um espaço muito propício para a difusão e popularização dos instrumentos de consulta popular. A exemplo da restrição da lei 9.709/1998, a resolução 23.385/2012-TSE ratifica que a consulta popular destinada à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de municípios deve ser convocada pela Assembleia Legislativa, em conformidade com a legislação federal e estadual, e faz a ressalva de que no tocante às demais questões, de competência dos estados, do Distrito

Federal e dos municípios, as consultas populares serão convocadas em conformidade, respectivamente, com a Constituição estadual e com a Lei Orgânica.

No entanto, é somente no espaço local, no âmbito nos municípios, que se verifica a possibilidade de legitimidade ativa para convocação de plebiscitos e referendos, caso haja previsão na Lei Orgânica. Um exemplo, também verificado em uma série de leis orgânicas municipais, é o disposto no Art. 31 da Lei Orgânica do Município de Rio Grande, no Rio Grande do Sul:

Art. 31 – A participação popular, no processo legislativo, será exercida através de:

- I – referendo popular;
- II – iniciativa popular;
- III – emenda à Lei Orgânica.

§ 1º – Dentro dos limites constitucionais, e via requerimento de, no mínimo, um por cento dos eleitores cadastrados no Município, a mesa da Câmara Municipal determinará a realização de referendo popular, iniciativa popular e emenda à lei Orgânica que poderão versar sobre quaisquer assuntos.

Note-se que a falta do vocábulo “plebiscito” é mera imprecisão léxica ou opção do legislador, pois o mesmo poderia ter colocado o plebiscito como instrumento de participação popular passível de convocação por parte da cidadania local, visto que a mesma Lei Orgânica prevê a realização de plebiscito como forma de soberania popular também no seu artigo 28<sup>6</sup>. Ou seja, nesse caso a Lei Orgânica concedeu legitimidade ativa para os municípios apenas para o referendo, o projeto de lei de iniciativa popular e emenda à

---

6. Lei Orgânica Municipal do Rio Grande: Art. 28 – O processo legislativo compreende a elaboração de:

[...]

Parágrafo Único – A soberania popular manifesta-se quando a todos são asseguradas condições dignas de existência, e será exercida:

- I – pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto com valor igual para todos;
- II – *pelo plebiscito*;
- III – pelo referendo;

lei orgânica, mediante requerimento de um por cento dos eleitores cadastrados.

A inovação trazida pela Resolução 23.385/2012-TSE facilita o processo para que os municípios ou os cidadãos pleiteiem as modalidades de consulta pública sobre temas considerados relevantes, pois tanto o plebiscito quanto o referendo utilizam praticamente a mesma estrutura já disponibilizada nos processos eleitorais regulares, o que possibilita maior envolvimento dos cidadãos na tomada de decisão pública, para além da mera escolha de representantes, com custos reduzidos para o erário.

Logo no primeiro ano de vigência da Resolução 23.385/2012-TSE, os eleitores do município de Campinas, em São Paulo, além da escolha de representantes no pleito de 2012, concomitantemente ao restante do país, também votaram em um plebiscito municipal, optando entre o “sim” ou “não” à proposta de transformação de duas regiões do município em distritos administrativos. Pela primeira vez, a cidadania local exerce o poder de decisão de conteúdo material, em um pleito, além do mero aspecto formal da escolha de representantes, cujo mandato não é vinculativo. (Brasil, 2018)

Entretanto, apesar do notável potencial de desenvolvimento de uma cidadania ativa a partir da referida resolução, especialmente no âmbito local, a profusão destes instrumentos de consulta popular ainda é baixíssima<sup>7</sup>. É evidente que não basta um corpo de leis com instrumentos de participação e mecanismos de controle social, como se vê abundantemente no ordenamento jurídico brasileiro, sem a devida apropriação pelos cidadãos.

A resolução n° 23.385/2012-TSE sem dúvida teve o mérito de unificar as datas dos pleitos concomitantemente às consultas populares, reduzindo sobremaneira os custos e a complexidade de realização dos mesmos, além de não ter colocado restrições do número de consultas que podem ser em um único pleito. Outro aspecto interessante é que, independente da abrangência do pleito, poderão ser realizados plebiscitos e referendos de quaisquer escalas. Um pleito

---

7. Porém, quanto ao referendo, este é diferente da realidade de Portugal, eis que, verificando no Tribunal Constitucional português, os referendos locais passam por controle de constitucionalidade preventivo, em que, por exemplo, entre os anos de 2012 e 2013 se verificou que dez referendos locais foram avaliados por esse Tribunal. (PORTUGAL, 2018).

municipal, por exemplo, pode ser realizado conjuntamente com um plebiscito de escala nacional, desde que convocado por um terço de qualquer das casas do Congresso Nacional.

Um dos desafios pendentes à consolidação de uma cidadania ativa, especialmente no âmbito local, é justamente a apropriação desses instrumentos por parte da população – o estabelecimento de um diálogo permanente com o poder público por meio dos instrumentos de democracia semidireta e direta. Não há alternativa, sob o viés democrático, de superação da crise de legitimidade senão mediante a participação efetiva dos atores sociais no processo de construção das decisões públicas e na formação de uma gestão pública compartilhada. A possibilidade de legitimação ativa da cidadania, no âmbito local, é uma ferramenta que deve ser amplamente utilizada, ainda que a possibilidade de seu uso só se possa concretizar a cada dois anos. Para a recente democracia brasileira, após tantos episódios conturbados entre avanços e retrocessos, cabe também aos criar visibilidade e difundir esses instrumentos emancipatórios e fortalecedores de uma cidadania ativa e responsável.

## **Conclusão**

O problema de pesquisa do trabalho questionava a possível contribuição da Resolução TSE nº 23.385/2012 para o desenvolvimento de uma cidadania ativa, diante de seus limites e possibilidades aventados. Como resposta ao problema, partiu-se da premissa de que a Resolução TSE nº 23.385/2012, ao simplificar o trâmite para inserção concomitante das consultas populares junto às eleições, tornando-as muito menos onerosas, facultava um envolvimento maior da cidadania na reflexão e decisão acerca de temas de relevância e interesse de âmbito nacional, regional e local.

Assim, o objetivo geral do trabalho consistiu em analisar parte da evolução dos direitos de participação política e formação da cidadania no ocidente e no Brasil, correlacionando-a, ao final, às possibilidades do uso da democracia semidireta no Brasil – plebiscito e referendo – a partir da Constituição Federal, da Lei nº 9.709/1998 e da Resolução TSE nº 23.385/2012.

Desse modo, o primeiro ponto do trabalho consistiu em traçar o histórico da formação do conceito de cidadania e da participação política no mundo ocidental, de forma geral, e no Brasil, mais



especificamente. A abordagem perpassou por conceitos de alguns autores clássicos como Aristóteles e Rousseau, bem como autores contemporâneos como Jean-Willian Lapierre e Thomas Marshall, de modo a contextualizar a fundamentação dos direitos de participação política e delimitar a formação da cidadania no Estado contemporâneo.

Na segunda parte tratou-se da evolução da cidadania e dos direitos de participação política no Brasil, abordando-se os pontos da Constituição Federal e da Lei nº 9.709/1998 que denotam que o ordenamento jurídico brasileiro, além da previsão expressa do princípio democrático, é permeado de instrumentos que possibilitam sua efetivação e o exercício da democracia direta e semidireta como o plebiscito e o referendo. No entanto, restou claro, diante da ínfima utilização desses instrumentos em quase 30 anos de Constituição Federal, que sua mera positivação está muito aquém do necessário a ser alcançado por uma cidadania que se almeja como ativa e protagonista.

O último ponto do trabalho analisou alguns aspectos teóricos da democracia local e da importância da cidadania municipal, correlacionando com a edição da Resolução nº 23.385/2012-TSE, diante da possibilidade de fortalecimento da cidadania que seu conteúdo traz, com ênfase no espaço das cidades.

Conclui-se, portanto, que a edição da Resolução TSE nº 23.385/2012 abriu a possibilidade de utilização de plebiscitos e referendos de âmbito local, não estabelecendo vedações ao exercício da legitimidade ativa dos municípios, desde que observadas as diretrizes da Lei Orgânica no sentido de propor plebiscitos e referendos, mediante adesão de um percentual mínimo do eleitorado, acerca de assuntos de interesse local, diferentemente do que ocorre com as esferas Federal e Estadual, exclusivamente convocadas pelo Congresso Nacional e pelas Assembleias Legislativas Estaduais.

Ressalva-se, no entanto, que nem mesmo a simplificação do processo de inserção das consultas populares, em concomitância aos pleitos eleitorais, a partir da resolução referida, foi capaz de impulsionar a utilização desses instrumentos, tanto em nível local quanto regional e nacional. Se a preocupação com a manutenção do estado democrático do direito é uma constante, em face da inegável crise de legitimidade que a democracia representativa atravessa, cabe conjuntamente ao poder público e à sociedade difundir

e incentivar o uso desses dispositivos democráticos, facultando à cidadania escolhas de âmbito material, envolvendo-a no processo de tomada de decisões públicas e formando, desde já, uma gestão pública compartilhada e corresponsável, sob pena de retrocessos na recente e frágil história democrática brasileira.

## Referências

- ARISTÓTELES. (2003). *Política*. São Paulo: Martin Claret.
- BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm)]. Acesso em 8 jan. 2018.
- \_\_\_\_\_. (1998). *Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998*. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)]. Acesso em 11 jan. 2018.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Resolução nº 23.385, de 16 de agosto de 2012*. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-385-de-16-de-agosto-de-2012>]. Acesso em 20 fev. 2018.
- BOBBIO, N. (1986). *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CARVALHO, J. M. (2016). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CASTELLS, M. (2008). The new public sphere: global civil society, communication networks, and global governance. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 616, n. 1, p. 78-93.
- GORCZEWSKI, C. (2010). A participação política como exigência intrínseca para o reconhecimento da cidadania. In: REIS, J. R.; LEAL, R. G. (coord.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc.
- HOBBS, T. (2003). *Leviatã ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil*. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes.
- LAPIERRE, J.-W. (2014). *Qué es ser ciudadano*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva S. L.
- LEAL, R. G. (2003). *Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar.
- \_\_\_\_\_. (2005) Possíveis dimensões jurídico-políticas dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos no Brasil. In: LEAL, R. G. (org.). *Administração pública e participação social na América Latina*. Santa Cruz do Sul: Edunisc.

- \_\_\_\_\_. (2006). *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- MARSHALL, T. H. (1967). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar.
- PILATI, J. I. (2011). Exercício e tutela dos direitos: proposta à construção do processo coletivo pós-moderno. *Liinc em Revista*, vol. 7, n. 2, p. 701-19. Disponível em: [<http://revista.ibict.br/liinc/article/view/3317>]. Acesso em 2 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. (2007). Planejamento urbano: o povo constitucional e a tarefa teórica de resgate do coletivo. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, vol. 28, n. 54, p. 107-22.
- RIO GRANDE. (1990). Lei Orgânica Municipal do Rio Grande, de 2 de abril de 1990. Disponível em: [[http://www.riogrande.rs.gov.br/smed/wp-content/uploads/2010/12/lei\\_organica-rio\\_grande.pdf](http://www.riogrande.rs.gov.br/smed/wp-content/uploads/2010/12/lei_organica-rio_grande.pdf)]. Acesso em 1º mar. 2018.
- ROUSSEAU, J. J. (2002). *Do contrato social*. Porto Alegre: L&PM.
- PORTUGAL. (2018). *Acórdãos*. Site do Tribunal Constitucional Portugal: Tribunal Constitucional Portugal. Disponível em: [<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/#>]. Acesso em 22 jun. 2018.
- SCHMIDT, J. P. (2017). *Universidades comunitárias e terceiro setor: fundamentos comunitaristas da cooperação em políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: Edunisc.
- SORJ, B. (2000). *A nova sociedade brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar.
- VIEIRA, L. (2001). *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record.



# A criminalização do caixa dois em campanhas eleitorais

**Siderlei Ostrufka Cordeiro e Gabriella Murakami Rocha Faria**

## Resumo

Intenciona-se neste sucinto artigo acadêmico evidenciar a existência do delito de caixa dois no ordenamento jurídico brasileiro. Nos termos do Projeto de Lei Complementar nº 27/2017, que cria o tipo penal especial de caixa dois em campanhas eleitorais, o que se busca é a ampliação da hipótese de incidência normativa para alcançar as mais variadas condutas, ou seja, aquelas que, em razão da aplicação do princípio da legalidade penal, ainda não podem ser alcançadas com a legislação em vigor, em face da limitação normativa do artigo 350 do Código Eleitoral, dispositivo que vem sendo aplicado pela Justiça Eleitoral visando a responsabilidade penal pelo delito. Objetivando tal mister foi realizada ampla pesquisa bibliográfica, com adoção do método dialético, com contraposição e comparação de teses doutrinárias para alcançar os objetivos almejados. Impende destacar que foi dada ênfase, com análise pormenorizada, a artigos relacionados a leis especiais que tipificam a conduta de caixa dois, bem como aos comentários doutrinários acerca das 10 Medidas Contra a Corrupção, propostas pelo Ministério Público Federal. Dessa forma, conclui-se que a criação de um tipo penal específico, relacionado ao âmbito de punição da Justiça Eleitoral, é imprescindível para o fim de aplicação às campanhas eleitorais, local de maior incidência da conduta. Somente com tipificação específica do delito de caixa dois, ou seja, caracterizando-o como crime eleitoral em sentido estrito, é que poderá ser alcançada uma efetiva punição.

**Palavras-chave:** caixa dois em campanhas eleitorais; Projeto de Lei Complementar nº 27/2017; contabilidade paralela; Código Eleitoral; lavagem de dinheiro.

## Abstract

This succinct academic article intends to put into evidence the existence of slush funding crimes in the Brazilian juridical status quo. Its primary focus is on electoral

## Sobre os autores

Siderlei Ostrufka Cordeiro é juiz de Direito no estado do Paraná. Especialista em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral pela Associação Brasileira de Direito Constitucional. E-mail: sioc@tjpr.jus.br

Gabriella Murakami Rocha Faria é graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Pós-graduada pela Escola da Magistratura do Paraná (Emap). Pós-graduanda em Penal e Processual Penal pela Faculdade de Direito do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba). E-mail: murakamifaria@gmail.com.

legislation concerning the subject. Complementary Bill No. 27/2017 typifies slush funding in electoral campaigns as a special crime, seeking the generalization of its normative incidence hypothesis, so as to contemplate the most varied forms of criminal conduct: i.e., the ones which, due to the application of the criminal legality principle, are yet to be touched by current legislation. This restriction is due to the normative limitations of Article 350 of the Electoral Code. To this end, a large bibliographical research was carried out; the dialectical method was adopted so as to counterpose and compare the relevant doctrinal theses. A detailed analysis of articles related to special laws typifying the slush funding conduct, as well as doctrinal comments on the '10 Measures Against Corruption' bill, were also carried out. This article concludes that the creation of a specific criminal type, inscribed in electoral justice's punitive scope, is essential for applying anti-slush funding legal measures to electoral campaigns (wherein lies the crime's highest incidence). Only through specific typification of the slush funding offense – that is, its characterization as an electoral crime in the strict sense – can its perpetrators be effectively punished.

**Keywords:** slush funds in election campaigns; Complementary Bill No. 27/2017; parallel accounting; Electoral Code; money laundry.

Artigo recebido em 24 de maio 2018; aceito para publicação em 31 de maio de 2018.

## Introdução

Conforme se verá a seguir, no Código Eleitoral Brasileiro já há previsão para criminalização do crime de caixa dois cometido em campanhas eleitorais. Um dos principais objetivos do Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 27/2017, que tramita no Congresso Nacional, é a criação de tipo específico com conteúdo múltiplo para o fim de contemplar outras hipóteses de incidência na conduta típica, ampliando assim a possibilidade de responsabilização penal pelo crime.

Em termos gerais, o instituto do caixa dois se faz presente em outras leis, entre elas, a Lei de Lavagem de Dinheiro, a dos Crimes contra a Sistema Financeiro Nacional e a Lei nº 8.137/1990, que trata dos crimes contra a ordem tributária.

O artigo 350 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965) prevê um crime de mera conduta, consistente na não declaração ou, ainda, na declaração falsa de informações relevantes para fins eleitorais. Do

tipo penal pode-se entender que caixa dois é uma espécie de contabilidade paralela àquela apresentada à Justiça Eleitoral.

Atualmente, por iniciativa do Ministério Público Federal, que propôs inicialmente as chamadas “10 Medidas Contra a Corrupção”, que se convolou no PLC 27/2017, busca-se a especialização do delito, com tipificação de condutas voltadas especificamente à contabilidade exigida pela Justiça Eleitoral, mormente a relacionada às campanhas eleitorais. Por imposição legal, os candidatos e partidos políticos devem prestar contas da arrecadação e dos gastos nessa fase do processo eleitoral, surgindo então as situações de enquadramento na conduta típica, em especial, aquelas relacionadas às fraudes contábeis.

## **Crimes eleitorais**

### *Natureza jurídica*

Os crimes eleitorais estão disciplinados dos artigos 289 ao 354 do Código Eleitoral e em outras leis esparsas que integram a legislação eleitoral.

A doutrina não é uníssona quanto à natureza jurídica dos crimes eleitorais. Nessa exposição será adotada a teoria mista, majoritária na doutrina eleitoral brasileira, cujo principal defensor é o memorável Nelson Hungria, que, da cadeira ocupada no Supremo Tribunal Federal, lecionava que os crimes eleitorais são crimes políticos, uma vez que o bem jurídico lesado afeta diretamente a existência do Estado, ainda quando a motivação for puramente política (Ramayana, 2012, 772).

Todavia, existem outras classificações, como a divisão dos crimes políticos em próprios e impróprios. Os próprios são aqueles que ofendem a organização do Estado como organização política; já os impróprios ofendem interesses políticos do cidadão. Além disso, podem se dividir em: puros, de exclusiva natureza política, e relativos, quando ofendem tanto a ordem política quanto o interesse privado do cidadão (Ramayana, 2012).

De acordo com Ramayana, os crimes eleitorais ainda se classificariam em comuns, uma vez que, diante das regras eleitorais específicas, as normas têm a si atribuídas o caráter de temporárias, delimitado pelo calendário eleitoral. Fora desse período os crimes

perdem a natureza jurídico-eleitoral e passam a atingir bens jurídicos diferenciados. Os crimes eleitorais não atingem a organização política do Estado de forma direta, mas sim a organização do processo democrático eleitoral como um todo, ferindo direitos políticos subjetivos de ambos os lados (Ramayana, 2012, 772-3).

Cabe ressaltar que são aplicadas aos crimes eleitorais várias regras existentes no Código Penal, por exemplo, erros de tipo e de proibição, legítima defesa, inimputabilidades e algumas hipóteses de extinção da punibilidade, bem como a consideração da condenação para fins de reincidência.

Lado outro, parece não haver divergência, ao menos no campo jurisprudencial, de que o crime eleitoral não se trata de crime de responsabilidade, conforme bem apontado por Suzana de Camargo Gomes (2010, 44-5 apud Cazarré, 2012, 468):

O Supremo Tribunal Federal nos julgados mencionados limitou-se a reconhecer que, na linguagem constitucional, a expressão “crimes comuns” foi utilizada em oposição a “crimes de responsabilidade”, daí porque os crimes eleitorais estão enquadrados entre os primeiros. Em momento algum, restou asseverado que os crimes eleitorais, pela sua natureza, não se enquadram na categoria dos crimes políticos ou não são espécies desse segmento de delitos.

Nessa toada, tem-se então que o entendimento do Supremo Tribunal Federal é de que os crimes eleitorais possuem natureza política em relação ao bem jurídico protegido; sendo comuns, quando se referem ao sujeito ativo, até porque o crime de responsabilidade é também denominado de “ilícito político administrativo” e não possui sanção penal em sentido estrito, posto que a punição pela sua prática não enseja em prisão, e sim em perda do mandato ou função pública.

### *Elementares dos crimes eleitorais*

Os crimes eleitorais asseguram a regular distribuição do poder político de forma que a sua violação importa em reflexos a toda sociedade e em cada cidadão, e não apenas de forma individualizada, vez que desvirtuam todo o processo eleitoral. Dessa forma, o descumprimento de norma incriminadora eleitoral tem caráter



difuso, seguindo a mesma linha dos tipos penais que tutelam os direitos fundamentais, tendo em vista sua natureza difusa.

Em razão dessa natureza mostram-se de difícil reparação, uma vez que ultrapassam a esfera individual, bem como são, em regra, entendidos como crimes de mera conduta. De acordo com Guilherme de Souza Nucci (2017a, 121), “os de mera conduta seriam os delitos de atividade que não comportariam a ocorrência de um resultado naturalístico, contentando-se unicamente em punir a conduta do agente”.

Nesse sentido, não é possível a tentativa dos crimes eleitorais, vez que, além de se tratarem de crime de mera conduta, a tentativa é uma ampliação da proibição para os tipos dolosos, com a finalidade de abranger a conduta anterior à consumação, sendo necessária para tanto a previsão legal de tal instituto (Nucci, 2017a, 175).

Os crimes eleitorais são dolosos. O dolo consiste na vontade consciente de praticar a conduta típica, de acordo com a teoria finalista. Para a teoria causalista, além disso, seria acompanhado da consciência de que se realiza um ato ilícito. Há ainda o dolo axiológico, exposto por Miguel Reale, em que o dolo é a vontade consciente de praticar a conduta típica, compreendendo o desvalor que a conduta representa (Ramayana, 2012, 210).

O dolo ainda pode ser dividido em genérico e específico. O genérico é a vontade de praticar a conduta típica, sem qualquer finalidade especial; por outro lado, o específico seria uma especial finalidade de agir (Ramayana, 2012).

Em relação ao delito de caixa dois em campanhas eleitorais, o dolo de agir é o específico, posto que a fraude contra a Justiça Eleitoral visa o favorecimento nas campanhas, com quebra do princípio da isonomia entre os concorrentes, em razão do abuso do poder econômico, em especial, quando se extrapolam os limites de gastos estabelecidos na legislação eleitoral.

### **Conceituação de caixa dois e criminalização da conduta na legislação brasileira**

Do ponto de vista contábil, caixa dois é uma prática financeira ilegal, que consiste em não registrar determinadas entradas ou saídas de um fluxo de caixa, criando um caixa paralelo, referindo-se a recursos financeiros não declarados aos órgãos competentes; isto

é, o agente mantém uma espécie de contabilidade paralela ao lado daquela apresentada aos órgãos de fiscalização, sejam eles fiscais, previdenciários ou eleitorais.

No aspecto jurídico eleitoral, a contabilidade paralela é formada de montantes provenientes de doações não registradas nas campanhas eleitorais; em muitas delas a origem não poderia ser revelada por não comportar registro legal no sistema financeiro, posto que oriundas de atividades ilícitas, como a corrupção e o tráfico de drogas. Tal movimentação contábil relacionada à omissão na declaração da arrecadação de recursos e/ou nos gastos de campanha, além de induzir em erro a Justiça Eleitoral, tem por óbvia finalidade mascarar as atividades ilegais utilizadas durante a campanha eleitoral, incluindo-se os valores que não migraram para a campanha e que foram diretamente destinados à corrupção de candidatos e dirigentes partidários.

Ficou evidenciado na operação Lava Jato que grandes empresas e/ou agentes financeiros doavam altos valores a candidatos e partidos políticos para, em contrapartida, receberem favores políticos depois das eleições: informações privilegiadas em processos licitatórios, licitações carimbadas (previamente destinadas a concorrente específico), aditamentos contratuais etc.

Em âmbito geral, a criminalização do caixa dois ocorre, em matéria tributária, na lei 8.137/1990;<sup>1</sup> financeira, na Lei nº 7.492/1986<sup>2</sup>

---

1. “Art. 1º Constitui crime contra a ordem tributária suprimir ou reduzir tributo, ou contribuição social e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas: (Vide Lei nº 9.964, de 10.4.2000): I – omitir informação, ou prestar declaração falsa às autoridades fazendárias; [...] *omissis*. Pena – reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

Art. 2º Constitui crime da mesma natureza: I – fazer declaração falsa ou omitir declaração sobre rendas, bens ou fatos, ou empregar outra fraude, para eximir-se, total ou parcialmente, de pagamento de tributo: [...] *omissis*. Pena – detenção de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.”

2. “Art. 6º Induzir ou manter em erro sócio, investidor ou repartição pública competente, relativamente a operação ou situação financeira, sonegando-lhe informação ou prestando-a falsamente. Pena – reclusão de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

Art. 9º Fraudar a fiscalização ou o investidor, inserindo ou fazendo inserir, em documento comprobatório de investimento em títulos ou valores mobiliários, declaração falsa ou diversa da que dele deveria constar. Pena – reclusão de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa.

– dos Crimes Contra o Sistema Financeiro Nacional; possuindo ainda previsão na Lei nº 9.613/1998<sup>3</sup> (Lavagem de Dinheiro).

Conforme sobredito, não há um tipo específico de caixa dois em matéria eleitoral, mas o seu conceito e sua abrangência pode ser retirado de vários tipos jurídicos já existentes, como, por exemplo, da leitura do artigo 350 do Código Eleitoral (Brasil, 1965).

Art. 350. 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.

Esse artigo é um tipo genérico que enquadra como típica a declaração falsa ou omissa de informação relevante para fins eleitorais. O delito de caixa dois se enquadra em tal hipótese, vez que é uma contabilidade paralela, na qual não foram declarados recursos arrecadados, bem como gastos eleitorais pertinentes na prestação de contas à Justiça Eleitoral, tudo com o fim de desequilibrar o processo de escolha democrático em face da incidência do abuso

---

Art. 10º Fazer inserir elemento falso ou omitir elemento exigido pela legislação em demonstrativos contábeis de instituição financeira, seguradora ou instituição integrante do sistema de distribuição de títulos de valores mobiliários. Pena – reclusão de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa.

Art. 11º Manter ou movimentar recurso ou valor paralelamente à contabilidade exigida pela legislação. Pena – reclusão de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa.

Art. 22º Efetuar operação de câmbio não autorizada, com o fim de promover evasão de divisas do País. Pena – reclusão de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa. Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem, a qualquer título, promove, sem autorização legal, a saída de moeda ou divisa para o exterior, ou nele mantiver depósitos não declarados à repartição federal competente.”

3. “Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal. (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012) [...] Pena: reclusão de 3 (três) a 10 (dez) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012).”

do poder econômico, que acarreta no desequilíbrio na paridade de armas dos candidatos que disputam a eleição.

Na análise do referido artigo, temos que os núcleos verbais do tipo são condutas alternativas, cujo objeto é a falsidade ideológica de documentos públicos e/ou particulares nas contas apresentadas à Justiça Eleitoral.

O tipo incriminador descrito no art. 350 do Código Eleitoral pode ser classificado ainda como formal, quanto ao resultado, dispensando-se assim a ocorrência de prejuízos efetivos, sendo suficiente a potencialidade da conduta” (Brasil, 2011).

Sua natureza jurídica é de fato social relevante. Qualquer pessoa pode ser sujeito ativo, enquanto o sujeito passivo é a Justiça Eleitoral, mais especificamente a administração da Justiça Eleitoral. O elemento subjetivo do tipo é o dolo, consistente no específico para fins eleitorais, inexistindo em sua forma culposa. Por fim, o objeto jurídico na falsidade documental é a fé pública (Nucci, 2017b, 253).

Repisando, trata-se, portanto, de crime comum<sup>4</sup>, formal (vez que não necessita do resultado), de forma livre, comissivo na sua forma inserir ou fazer inserir e omissivo na forma omitir, instantâneo, unissubjetivo, unissubsistente na forma omissiva e plurissubsistente na forma comissiva, sendo que, neste caso, admite a tentativa (Nucci, 2017b).

Em razão de guardar aproximação com os tipos penais comuns, é cabível suspensão condicional do processo, vez que a pena mínima prevista ao tipo é de um ano, bem como, em caso de condenação, é possível aplicação de pena alternativa (Nucci, 2017b, 253).

Por fim, nos termos do artigo 5º, inciso XXXIX, da Constituição Federal, “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal” (Brasil, 1988). Nesse sentido, o artigo 350 do Código Eleitoral, por ser um tipo genérico, não é específico em relação à campanha eleitoral, apenas tipificando o caixa dois no caso de omissão de prestação de contas e declaração falsa, vez que a contabilidade paralela é uma informação falsa, entretanto, isto realça que o tipo não abrange totalmente a conduta de caixa dois.

---

4. Que pode ser praticado por qualquer pessoa, não obstante haja previsão de agravante quando for cometido por funcionário público e ficar evidenciado que este se valeu de seu cargo para chegar ao resultado típico (Nucci, 2017b).

## **Do crime de caixa dois em matéria eleitoral e o projeto das 10 Medidas Contra a Corrupção**

As chamadas “10 Medidas Contra a Corrupção”, projeto de lei de iniciativa popular, que fora encampado pelo Ministério Público Federal, surgiram com a finalidade de tornar mais incisivo o processamento e a condenação pelos delitos de corrupção em matéria eleitoral, em especial aqueles praticados durante o período que antecede o dia da votação, ou seja, na fase de propaganda eleitoral, pois é nessa que ocorrem as fraudes contábeis ligadas à arrecadação e aplicação de recursos durante a campanha eleitoral.

Essas medidas são compostas por prevenção à corrupção, transparência e proteção à fonte de informação; criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos; aumento das penas e crime hediondo para corrupção de altos valores; eficiência dos recursos no processo penal; celeridade nas ações de improbidade administrativa; reforma no sistema de prescrição penal; ajustes nas nulidades penais; responsabilização dos partidos políticos e criminalização do caixa dois; prisão preventiva para assegurar a devolução do dinheiro desviado e recuperação do lucro derivado do crime (Brasil, 2015).

Chegando no Congresso Nacional, as 10 Medidas se transformaram no PLC 27/2017, com deturpação na iniciativa do projeto, posto que deveria ingressar no sistema como sendo de iniciativa popular, porém fora apresentado como de autoria da Câmara dos Deputados. Sob o fundamento de vício no procedimento, o ministro Luiz Fux, do Supremo Tribunal Federal, suspendeu o trâmite legislativo e a consequente continuidade da votação dos minguados dispositivos remanescentes, uma vez que, de plano, foram decotadas mais de 50% das matérias inicialmente propostas.

Entretanto, a medida referente ao crime caixa dois em campanhas eleitorais já tinha sido aprovada, com o seguinte texto (Brasil, 2016):

Art. 32-A. Manter, movimentar ou utilizar qualquer recurso ou valor paralelamente à contabilidade exigida pela legislação eleitoral.

Pena – Reclusão de dois a cinco anos.

§ 1º Incorrem nas penas deste artigo os candidatos e os gestores e administradores dos comitês financeiros dos partidos políticos e das coligações.

§ 2º A pena será aumentada de um terço a dois terços, no caso de algum agente público ou político concorrer, de qualquer modo, para a prática criminosa.

Art. 32-B. Ocultar ou dissimular, para fins eleitorais, a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral ou que não tenham sido contabilizados na forma exigida pela legislação.

Pena – Reclusão de três a dez anos, e multa.

§ 1º Incorrem nas mesmas penas quem utiliza, para fins eleitorais, bens, direitos ou valores provenientes de infração penal, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral ou que não tenham sido contabilizados na forma exigida pela legislação.

§ 2º A pena será aumentada de um terço a dois terços, se os crimes definidos neste artigo forem cometidos de forma reiterada.

Cabe dizer que, além dos artigos citados anteriormente, que possuíam uma definição aplicável ao delito de caixa dois, bem como a incidência do artigo 350 do Código Eleitoral, o projeto de lei traz uma definição específica ao delito em matéria exclusivamente eleitoral e as suas consequências, em especial, nas fases subsequentes (à campanha eleitoral) do processo eleitoral: prestação de contas e diplomação.

A importância do novo tipo penal relaciona-se à previsão expressa de criminalização da inserção de informações inverídicas na prestação de contas. Impende registrar que o Tribunal Superior Eleitoral vinha julgando, nesse sentido, ainda que de maneira tímida, ao dispor sobre a possibilidade de aplicação do art. 350 às informações inverídicas apresentadas na prestação de contas. Nesse sentido:

Ac.-TSE, de 4.8.2015, no REspe nº 41861: é equivocada a afirmação de que nenhuma omissão de informações ou inserção de informações inverídicas em prestação de contas tem aptidão para configurar o delito em análise, por ser cronologicamente posterior às eleições.

Diferentemente do artigo 350 do Código Eleitoral, que é um tipo genérico, o novo tipo penal traz uma tipificação concreta acerca do caixa dois em campanhas eleitorais.

Vislumbra-se que o delito, consoante se depreende nos dois artigos anteriores, é de mera conduta, vez que a que a lei descreve apenas uma conduta, e não um resultado. Sendo assim, o delito consuma-se no exato momento em que a conduta é praticada.

Além disso, outro ponto importante que merece ser ressaltado com a nova tipificação é a responsabilização dos partidos políticos. Nesse sentido, o texto do artigo aprovado (Brasil, 2016) refere-se:

Art. 49-A. Os partidos políticos serão responsabilizados objetivamente, no âmbito administrativo,<sup>5</sup> civil e eleitoral, pelas condutas descritas na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, praticadas em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não, e também por:

I – manter ou movimentar qualquer tipo de recurso ou valor paralelamente à contabilidade exigida pela legislação eleitoral;

– ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral ou que não tenham sido contabilizados na forma exigida pela legislação;

II – utilizar, para fins eleitorais, bens, direitos ou valores provenientes de infração penal, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral ou que não tenham sido contabilizados na forma exigida pela legislação.

§ 1º A responsabilização dos partidos políticos não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes e administradores ou de qualquer pessoa, física ou jurídica, que tenha colaborado para os atos ilícitos, nem impede a responsabilização civil, criminal ou eleitoral em decorrência dos mesmos atos.

§ 2º A responsabilidade, no âmbito dos partidos políticos, será da direção municipal, estadual ou nacional, a depender da circunscrição eleitoral afetada pelas irregularidades.

---

5. Ao contrário do que prevê a Lei 9.605/1998, na qual há orientação expressa de responsabilização penal da pessoa jurídica pela prática de crimes ambientais, aqui o legislador foi expresso no sentido de excluir tal hipótese ao enumerar as esferas de responsabilização, quais sejam, civil, eleitoral e administrativa.

§ 3º Em caso de fusão ou incorporação dos partidos políticos, o novo partido ou o incorporante permanecerá responsável, podendo prosseguir contra ele o processo e ser aplicada a ele a sanção fixada.

A alteração do nome dos partidos políticos ou da composição de seus corpos diretivos não elide a responsabilidade.

Art. 49-B. As sanções aplicáveis aos partidos políticos, do âmbito da circunscrição eleitoral onde houve a irregularidade, são as seguintes:

– multa no valor de 10% a 40% do valor dos repasses do fundo partidário, relativos ao exercício no qual ocorreu a ilicitude, a serem descontados dos novos repasses do ano seguinte ou anos seguintes ao da condenação, sem prejuízo das sanções pela desaprovação das contas;

II – se o ilícito ocorrer ao longo de mais de um exercício, os valores serão somados;

– o valor da multa não deve ser inferior ao da vantagem auferida.

§ 1º O juiz ou tribunal eleitoral poderá determinar, cautelarmente, a suspensão dos repasses do fundo partidário no valor equivalente ao valor mínimo da multa prevista.

§ 2º Para a dosimetria do valor da multa, o juiz ou tribunal eleitoral considerará, entre outros itens, o prejuízo causado pelo ato ilícito à administração pública, ao sistema representativo, à lisura e legitimidade dos pleitos eleitorais e à igualdade entre candidatos.

§ 3º O pagamento da multa não elide a responsabilidade do partido político em ressarcir integralmente o dano causado à administração pública.

§ 4º Se as irregularidades tiverem grave dimensão, para a qual a multa, embora fixada em valor máximo, for considerada insuficiente, o juiz ou tribunal eleitoral poderá determinar a suspensão do funcionamento do diretório do partido na circunscrição onde foram praticadas as irregularidades, pelo prazo de 2 (dois) a 4 (quatro) anos.

§ 5º No caso do parágrafo anterior, o Ministério Público Eleitoral poderá requerer ao TSE o cancelamento do registro da agremiação partidária, se as condutas forem de responsabilidade de seu diretório nacional.

Dessa forma, exsurge a possibilidade de responsabilização objetiva dos partidos políticos nos âmbitos civil, eleitoral e administrativo; porém, por lógico, restringindo-se à sua esfera de atuação, ou



seja, desde que de alguma forma a agremiação partidária, por meio de seus dirigentes, tenha contribuído para a prática da conduta. Contudo, a responsabilização dos partidos não exclui a responsabilização individual, de forma que poderá ser responsabilizado igualmente o indivíduo que cometeu as infrações descritas nos artigos 32 A e 32 B e o partido político.

Essa responsabilização do partido político se dará se as condutas forem praticadas em seu benefício ou interesse. Em relação especificamente ao delito de caixa dois em campanhas eleitorais, assim como o candidato se vale do poder econômico para obter a vitória, também é de interesse do partido que tal fato ocorra, dessa forma, podemos falar em responsabilização de ambos.

O sujeito ativo do tipo penal é qualquer pessoa. Trata-se portanto de crime comum, podendo incorrer no mesmo delito o candidato que esteja sendo beneficiado. O sujeito passivo é a administração da Justiça Eleitoral. Não é necessário um efetivo prejuízo, de forma que a simples manutenção e utilização de contabilidade paralela à permitida pela Justiça Eleitoral já configura tal delito. É um crime misto alternativo, podendo se perfazer em qualquer um de seus três verbos nucleares, assim como em relação à responsabilização dos partidos políticos.

## **Anistia**

Quando colocadas em votação na Câmara dos Deputados as 10 Medidas Contra a Corrupção, elaboradas pelo Ministério Público, muitas delas sofreram modificações. Em relação ao caixa dois, quando for retomado o trâmite do projeto de lei, atualmente suspenso por decisão do Supremo Tribunal Federal, será colocado em votação uma emenda prevendo a possibilidade de anistia aos crimes de caixa dois ocorridos nas eleições pretéritas à promulgação da nova lei.

Na forma do art. 39 da Constituição Federal, somente haverá crime quando houver lei anterior definindo-o, de forma que a lei não poderá retroagir para atingir fatos pretéritos. O pensamento dos interessados na votação da emenda anistiante é o de que, se a nova lei tipifica o delito de caixa dois, não poderiam os fatos anteriores serem julgados como caixa dois, vez que o delito ainda não estaria tipificado.

Entretanto, como vislumbrado de maneira exauriente ao longo deste trabalho, o delito de caixa dois em matéria eleitoral já existia no ordenamento jurídico no art. 350 do Código Eleitoral, ainda que de maneira um tanto quanto genérica. Dessa forma, as condutas ali inseridas<sup>6</sup> possibilitariam, por exemplo, a condenação dos acusados na operação Lava Jato por boa parte das condutas cometidas nas campanhas eleitorais.

Embora controversa a emenda, pois já há um artigo fundamental protegendo o cidadão em relação a impunidade de fatos pretéritos anteriores à vigência da lei, percebe-se que o objetivo é a declaração da inexistência de crime de caixa dois na legislação eleitoral até então e, dessa forma, impossibilitar a persecução penal com lastro no art. 350 do Código Penal.

## Conclusão

A partir das análises bibliográficas e de artigos de lei, conclui-se que a conduta relacionada à fraude contábil em campanha eleitoral que se constitui no chamado delito de caixa dois, ainda que não possua essa denominação, já está prevista no art. 350<sup>7</sup> do Código Eleitoral.

Ainda que não haja previsão expressa das diversas formas de fraudes que possam ser cometidas em campanhas eleitorais, relacionadas ao financiamento e prestação de contas, logicamente que não há violação ao princípio da legalidade penal, posto que a declaração falsa ou a omissão na prestação de contas por si só já atrai a incidência do art. 350 do Código Eleitoral, conforme jurisprudência pacífica nos tribunais eleitorais. Registre-se que o Tribunal Superior Eleitoral já vem condenando candidatos, contadores e financiadores de campanha com base nesse tipo penal, com consequências reflexas inclusive em relação à perda do mandato.

---

6. Conforme ficou exaustivamente evidenciado nos relatos de delações premiadas dos empresários acusados que delataram os políticos (ex-parceiros no crime) beneficiados por doações ilegais de bens e dinheiro nas respectivas campanhas eleitorais.

7. “Art. 350. 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” (Brasil, 1965).

Dessa forma, tanto a conduta comissiva quanto a omissiva se enquadram na definição de caixa dois dada no início, qual seja, existência de contabilidade paralela com o fim de sonegar informações ao órgão competente de fiscalização, no caso a Justiça Eleitoral, ou com informações falsas, vez que é uma contabilidade paralela, uma informação omitida à Justiça Eleitoral, sendo evidente que o artigo 350 do Código Eleitoral também diz respeito a ele. Além disso, ainda é visível nas leis de crimes contra a ordem tributária, contra o sistema financeiro nacional, a lei de lavagem de dinheiro e ocultação de bens, em cada um dos artigos especificados ao longo deste trabalho, a existência do delito de caixa dois, cada um no seu limite de atuação normativa.

A discussão efetiva da criação de um tipo específico de caixa dois em campanhas eleitorais surgiu com a proposta das 10 Medidas Contra a Corrupção, elaborada pelo Ministério Público Federal e colocada em votação na Câmara dos Deputados. A criação de um tipo específico de caixa dois em campanhas eleitorais busca a maior punição do delito, com a devida reprovabilidade.

Por fim, repise-se que o termo caixa dois é uma espécie de contabilidade paralela dos recursos financeiros utilizados (bens em dinheiro ou estimáveis em dinheiro) para fins eleitorais e que não foram regularmente declarados à Justiça Eleitoral, bem como aqueles que ultrapassaram o valor permitido de doações de pessoas físicas e, hoje, de qualquer valor doado por pessoa jurídica.

Com a proibição de doações por parte de pessoas jurídicas, busca-se evitar o favorecimento do poder econômico no resultado das eleições. Contudo, tal proibição torna mais suscetível o acontecimento do caixa dois, tornando ainda mais difícil a fiscalização por parte dos órgãos competentes.

Portanto, a criação de um delito específico de caixa dois em campanhas eleitorais vai ao encontro de uma efetiva busca da responsabilização penal de todos os envolvidos na fraude contábil, com ampliação da hipótese de incidência da norma penal eleitoral, tudo com o fim de alcançar o maior número de agentes possíveis, sejam eles doadores, contadores, candidatos e até mesmo partidos políticos, estes, de maneira reflexa com responsabilização limitada às esferas civil, administrativa e eleitoral.

## Referências

- BRASIL. (1941). Decreto-Lei nº 3.914, de 9 de dezembro de 1941. Lei de introdução do Código Penal (decreto-lei n. 2.848, de 7-12-940) e da Lei das Contravenções Penais (decreto-lei n. 3.688, de 3 outubro de 1941). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [https://goo.gl/29ekji]. Acesso em 19 ago. 2017.
- \_\_\_\_\_. (1965). Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [https://goo.gl/prgz8S]. Acesso em 7 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. (1965). Decreto-Lei nº 4.714, de 29 de junho de 1965. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [https://goo.gl/SbxkEJ]. Acesso em 14 out. 2017.
- \_\_\_\_\_. (1986). Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986. Define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [https://goo.gl/8291Xo]. Acesso em 24 ago. 2017.
- \_\_\_\_\_. (1988). *Constituição Federal de 1988*. Brasília, DF. Disponível em: [https://goo.gl/agH2uX]. Acesso em 7 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. (1990). Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [https://goo.gl/uouNAU]. Acesso em 20 ago. 2017.
- \_\_\_\_\_. (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: [https://goo.gl/V7f9E8]. Acesso em 4 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. Diário da Justiça do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. (2011). Recurso especial nº 233-10.2003.610.0000 – MA. Rel.: Carmen Lúcia Antunes Rocha. Julgamento em 18/08/2011. Disponível em: [https://goo.gl/twW9o7]. Acesso em 7 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. Ministério Público Federal. (2015). Conheça as medidas. *10 Medidas contra a Corrupção*. Disponível em: [https://goo.gl/JJsEom]. Acesso em 7 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. (2016). *Projeto de Lei nº 4.850/2016*. Brasília, DF. Disponível em: [https://goo.gl/WfHyc1]. Acesso em 10 set. 2017.
- CAZARRÉ, C. A. da S. (2012). Crimes eleitorais – sua fundamentação constitucional e a deficiência de proteção penal em alguns aspectos do processo eleitoral. In: RAMOS, A. de C. *Temas de direito eleitoral no século XXI*. Brasília, DF: Escola Superior do Ministério Público da União, p. 463.

- NUCCI, G. de S. (2017a). *Código penal comentado*. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense.
- \_\_\_\_\_. (2017b). *Leis penais e processuais penais comentadas*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense. v. 1.
- RAMAYANA, M. (2012). *Direito eleitoral*. 13. ed. Rio de Janeiro: Impetus.



# A proporcionalidade da sanção aplicada aos casos de abuso de poder econômico nas eleições

**Roosevelt Arraes e Lucas de Barros Peluso**

## Resumo

Este trabalho tem como objetivo demonstrar a importância da aplicação de técnicas de julgamentos equitativos, especialmente em situações que demandam a harmonização de valores constitucionais igualmente afluentes. Essa situação apresenta-se na seara eleitoral, notadamente em casos que envolvem a apuração de abuso de poder econômico em campanhas eleitorais, nos quais o intérprete evidentemente deverá solucionar o caso concreto cotejando valores como a soberania popular, formalmente expressada no resultado das eleições, e a lisura e legitimidade do processo eleitoral, representados nesse caso pela igualdade de oportunidades entre candidatos. Almeja-se por meio desta pesquisa, portanto, delimitar a caracterização de abuso de poder econômico, delineando o alcance de aplicação da severa sanção cominada na legislação eleitoral para essas práticas (cassação e inelegibilidade), considerando a gravidade das circunstâncias que caracterizam a conduta praticada e noção de equidade, cuja observância será demonstrada na aplicação do princípio da proporcionalidade em dois precedentes recentes do Tribunal Superior Eleitoral, sobre os quais serão esboçados os critérios utilizados pelos julgadores para definir a medida aplicada.

**Palavras-chave:** processo eleitoral; abuso de poder econômico; sanção; equidade; proporcionalidade.

## Abstract

This paper aims to show the importance of applying equitable judging techniques, especially in situations that demand the harmonization of equally affluent constitutional

---

## Sobre os autores

Roosevelt Arraes é graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba, especialista em Ética, mestre e doutorando em Filosofia Jurídica e Política pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Atualmente é professor e pesquisador do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba) e membro-pesquisador do Departamento de Filosofia na PUCPR. E-mail: arraes@aac.adv.br

Lucas de Barros Peluso é advogado, graduado em Direito pelo Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba). E-mail: lucaspeluso@live.com

values. Such a situation presents itself clearly in the electoral context, especially in cases involving the determination of abuse of economic power during electoral campaigns. In such cases, the legal interpreter has to equate values such as popular sovereignty, formally expressed in the election's result, and the fairness and legitimacy of the electoral process that lies in the assurance of equal opportunities to competing candidates. Thus, we aim to characterize the notion of abuse of economic power, as well as the scope for the application of its severe sanction (mandate revocation and ineligibility) as set forth in the electoral legislation. This scope is determined by the seriousness of the circumstances underlying the criminal practice, as demonstrated by the use of the proportionality principle in two recent precedents of the Higher Electoral Court. The criteria employed by the judges in these two precedents to define appropriate measures will be outlined here.

**Keywords:** electoral process; abuse of economic power; sanction; equity; proportionality.

Artigo recebido em 8 de junho de 2018; aceito para publicação em 29 de junho de 2018.

## Introdução

Como se sabe, nos últimos anos o financiamento de campanha eleitoral tem sido assunto de diversas discussões nos campos jurídico e político. Há quem defenda a instituição de um sistema de financiamento fundamentalmente público, assim como existem vários defensores da manutenção de um método eminentemente privado. Entretanto, ambas as formas, ao passo que demonstram peculiaridades que podem ser benéficas ao processo eleitoral, apresentam também defeitos cuja observância é de extrema relevância.

Atualmente vigora no ordenamento jurídico brasileiro um modelo misto em que financiamento público e privado estão presentes, os dois ainda apresentando seus principais problemas, como a possibilidade de abusos de poder, objeto desta pesquisa.

Mesmo com as restrições impostas pela legislação em vigor, é notória a influência do poderio financeiro em disputa eleitoral, de modo que um candidato capaz de arrecadar elevada quantia em recursos financeiros para a manutenção de sua campanha claramente sairá em vantagem em relação ao candidato cuja campanha carece de fontes de arrecadação. Enquanto o candidato com poder econômico irá produzir material de divulgação em ampla escala,



contratar serviço de produção de jingles, gravar propagandas para programas de rádio ou televisão e ainda realizar eventos para divulgação da sua candidatura, tal como comícios. O candidato desprovido de recursos talvez nem consiga projetar seu nome como uma opção de voto para o cargo em disputa.

Além disso, não podemos ignorar a possibilidade de arrecadação e aplicação de recursos por meios escusos, alheios ao controle realizado pela Justiça Eleitoral, popularmente denominados caixa dois, evidentemente promotor da ilegitimidade e desequilíbrio do pleito.

O abuso de poder econômico, conforme será estudado, caracteriza-se de diversas formas, a partir da utilização abusiva de recursos financeiros, do descumprimento de regras referentes à arrecadação de recursos, má utilização dos meios de comunicação, emprego de dinheiro não contabilizado (caixa dois), da captação ilícita de sufrágio, todas as hipóteses fundadas na desvirtuação das ideias mais fundamentais do processo eleitoral, extraídas dos princípios que orientam a sua realização.

É imperioso ressaltar que o objeto desta pesquisa transcende a mera caracterização do abuso de poder econômico, tratando, em síntese, da aplicação da proporcionalidade nas sanções decorrentes da sua caracterização.

Será imprescindível, portanto, uma abordagem sobre a noção de princípios, suas características e sua forma de aplicação, destacando-se o método de sopesamento formulado por Robert Alexy (2008) para solucionar colisões entre essa espécie de norma.

Também será necessário, derradeiramente, o cotejo de julgados relacionados ao abuso de poder econômico, o que permitirá uma análise segura sobre a forma que a Justiça Eleitoral vem decidindo nas demandas eleitorais relacionadas ao tema.

Em linhas gerais, essa é a análise a ser enfrentada no decorrer deste trabalho de pesquisa, cujas conclusões poderão ser verificadas a partir da leitura dos próximos capítulos.

## **Abuso de poder econômico**

Com emprego comum em praticamente todos os ramos do direito, mas com origem no direito privado, o termo abuso pode ser entendido como uma condição de fato exorbitante ao direito e capaz de gerar ato ilícito (Academia Brasileira de Letras Jurídicas,

2016, 5). Em outras palavras, o abuso também pode ser entendido como o uso imoderado ou excessivo de uma determinada prerrogativa, ou mesmo de um poder (Cunha, 2011, 18).

A despeito do assunto, destaca Gomes (2016, 283):

Haverá abuso sempre que, em um contexto amplo, o poder – não importa sua origem ou natureza – for manejado com vistas à concretização de ações irrazoáveis, anormais, inusitadas ou mesmo injustificáveis diante das circunstâncias que se apresentarem e, sobretudo, ante os princípios e valores agasalhados no ordenamento jurídico.

Em relação a seara eleitoral, o estudo do abuso possui grande relevância, uma vez que, seguramente, pode interferir no resultado, na lisura e na legitimidade das eleições.

Segundo Ávalo (2014, 198), “o abuso existe, em síntese, quando há exercício irregular (fora dos limites legais) de um direito, que pode ter caráter econômico e/ou político ou de autoridade”. Ainda, conforme Kimura (2012, 183), “abusar significa praticar excessos para alcançar o fim almejado, que nada mais é do que obter êxito na eleição em disputa”.

São três as espécies de abuso de poder que a legislação eleitoral visa coibir, sendo elas relacionadas ao poder político, ao poder econômico, e ainda, à utilização dos meios de comunicação. Todavia, trataremos aqui tão somente do abuso de poder econômico, cujos efeitos transcendem o simples resultado de uma eleição.

Da análise da legislação eleitoral, é evidente a existência de um arcabouço de exigências e limitações no que diz respeito à arrecadação e aos gastos relacionados às campanhas eleitorais, justamente por conta da potencialidade lesiva do poder econômico. Isso ocorre porque uma campanha eleitoral, para ser desenvolvida e mantida, requer a aplicação de recursos financeiros, que deverão advir da forma de financiamento vigente (sistema misto), em que fontes de arrecadação de natureza privada e pública estão presentes.

Dito isso, é possível afirmar que para a configuração do abuso de poder econômico é necessária a concretização de ações que evidenciem o mau uso de situações jurídicas ou direitos, notadamente recursos patrimoniais detidos, controlados ou disponibilizados ao candidato, com o imprescindível objetivo de afetar processo eleitoral futuro ou em curso (Gomes, 2016, 285).

Segundo Almeida (2017, 505), entende-se por abuso de poder econômico a utilização de “recursos financeiros, materiais e humanos, antes ou durante a campanha, com inobservância dos ditames fixados pela legislação eleitoral, com o afã de favorecer candidato, partido ou coligação, ocasionando lesões à normalidade e à legitimidade dos pleitos eleitorais”. Para caracterizá-lo, José Jairo Gomes (2016, 283) assevera que “é fundamental a presença de uma conduta em desconformidade com o Direito (que não se limita à lei), podendo ou não haver desnaturamento dos institutos jurídicos envolvidos”.

Como evidenciam os autores, o abuso de poder, em um sentido amplo dentro da seara eleitoral, possui em sua essência a lesividade aos ditames (princípios) que regem as eleições. É importante destacar, ainda, nesse aspecto, que os fundamentos que definem a configuração do ato ilícito eleitoral são inteiramente aplicáveis ao abuso de poder econômico, ao passo que, para a sua configuração, é necessária uma conduta abusiva, com nexos de causalidade em relação a um resultado danoso (que pode ser meramente normativo), e cuja antijuridicidade seja comprovada (Gomes, 2016, 289).

Uma vez que o bem jurídico protegido pela norma eleitoral, no que se refere ao abuso de poder econômico, são interesses político-coletivos (difusos), o resultado danoso cujo nexos causal deve existir pode relacionar-se tão somente à violação da norma eleitoral de proteção.

Outro aspecto importante a ser destacado diz respeito à necessidade de se comprovar a culpa do agente (em sentido amplo), havendo casos em que se impõe essa necessidade, tal como em situações envolvendo captação ilícita de sufrágio, e outras que se admite a presunção, como ocorre por exemplo em casos relacionados à propaganda eleitoral irregular.

Sobre o abuso de poder, destaca-se um trecho do que aduz Gomes (2016, 291):

há casos em que o instituto da responsabilidade está comprometido essencialmente com a efetiva proteção dos bens jurídicos tutelados, a saber: lisura e normalidade do pleito, legitimidade dos resultados, sinceridade das eleições, representatividade do eleito. Como exemplo, cite-se o abuso de poder previsto nos artigos 19 e 22, XIV, da Lei de

Inelegibilidades, e no artigo 14, §§ 10 e 11, da Constituição Federal. Pouco importa, aí, a perquirição de aspectos psicológicos dos infratores e beneficiários da conduta ilícita. Ademais, nem sempre é necessário haver real ferimento aos bens e interesses protegidos, bastando a potencialidade ou o risco do dano – ainda porque, quando a conduta ilícita visa a influenciar o voto, o segredo de que este é revestido impossibilita averiguar se ela efetiva e realmente o influenciou. [...] Em tais situações, a responsabilidade eleitoral se funda antes no efeito (= lesão ao bem tutelado) que na causa (ação ilícita).

Como visto, por propiciar à disputa eleitoral condições desiguais, imorais ou antiéticas, o abuso de poder revela sua capacidade de macular a expressão da soberania popular. No entanto, resta evidente que o conceito de abuso de poder é indeterminado, fluido e aberto, de modo que apenas com a detida análise das peculiaridades do caso concreto é que se poderá chegar a uma conclusão sobre a sua ocorrência (Gomes, 2016, 284).

Logicamente, a configuração do abuso de poder econômico não pode e não se resume à simples apuração de uma irregularidade relacionada ao emprego de recursos financeiros em campanha eleitoral, é necessário que a irregularidade verificada tenha relevância jurídica e gravidade comprovada, colocando em dúvida o resultado extraído das urnas.

A Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) acresceu ao artigo 22 da Lei Complementar nº 64/1990 (Lei das Inelegibilidades) o inciso XVI, cuja redação prevê que “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, 2010).

Anteriormente à entrada em vigor da referida lei, a jurisprudência eleitoral exigia, para a caracterização do abuso de poder econômico apto a ensejar a cassação de mandato, o pressuposto da potencialidade lesiva, ou seja, a probabilidade de os fatos abusivos interferirem na normalidade e na legitimidade das eleições (Coêlho, 2013, 2).

Em que pese a leitura no novo inciso indique a priori uma desconstrução do que vinha sendo assentado na jurisprudência para a caracterização do abuso, é importante destacar que a nova regra não afasta a necessidade de se ponderar a lesividade da conduta ao

bem jurídico tutelado, mas tão somente afastar a necessidade da comprovação concreta e aritmética da influência do ato no resultado das eleições (Zilio, 2012, 14-20).

A inovação legislativa, segundo Marcus Vinicius Furtado Coêlho (2011, 1), aproxima a aplicação dos princípios da proibição do excesso ou da proporcionalidade e razoabilidade, tornando obrigatória a verificação para determinar-se a cassação de mandato.

Em outras palavras, a gravidade das circunstâncias do ilícito consiste na diretriz para a configuração do abuso, sendo indispensável para tanto o rompimento do bem jurídico tutelado pela norma eleitoral, qual seja a normalidade e a legitimidade do pleito (Zilio, 2012, 15).

Desse modo, infere-se que a apuração do abuso de poder econômico sempre envolverá o cotejo entre a vontade expressada nas urnas e a lisura e normalidade do procedimento que levou a efeito tal resultado, podendo-se concluir que qualquer imperfeição, desvio ou inexatidão nessa ponderação de valores ensejará lesão aos princípios democrático e da soberania popular.

### *Sanções aplicáveis*

A condenação por prática de abuso de poder econômico, assim como ocorre com a captação ilícita de sufrágio, gerará a cassação do registro de candidatura ou do diploma se já outorgado, sem prejuízo de eventual multa (Almeida, 2017, 506).

Segundo Gomes (2016, 289), “em quaisquer de suas modalidades, o abuso de poder denota a ocorrência de ato ilícito eleitoral, reclamando, pois, a atuação de uma sanção e a responsabilização tanto dos promotores quanto dos beneficiários do evento”.

Conforme se extrai do artigo 1º da Lei Complementar nº 64/1990, inciso I, alínea “d” (Brasil, 1990), a inelegibilidade do infrator alcança, além da eleição para a qual concorre ou foi diplomado, às que sobrevierem nos oito anos subsequentes.

A legislação exige, ainda, que a decisão condenatória por abuso de poder econômico tenha transitado em julgado ou tenha sido proferida por órgão colegiado.

Dispõe o inciso XIV do artigo 22 da Lei Complementar nº 64/1990:

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).

Desse modo, vislumbra-se a partir da sanção cominada que a lei efetivou a vontade do legislador constitucional em proteger o processo eleitoral da influência do poder econômico, conforme previu o § 9º do artigo 14 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

### **Colisão entre princípios e sopesamento**

Diante da necessidade de realização de um cotejo entre os princípios reguladores do sistema político-eleitoral, técnicas de hermenêutica jurídica são necessárias ao intérprete para se aferir a melhor solução aos casos concretos, técnicas essas destinadas à garantia da equidade e da aproximação do ideário de justiça em relação às decisões judiciais, notadamente no que diz respeito à plausibilidade, à coerência, à ética, à racionalidade e à imparcialidade.

Segundo Alexy (2008, 90), princípios são mandamentos de otimização e, sendo assim, podem ser satisfeitos em graus variados, especialmente pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas.

Diferente dos princípios, as regras podem ser entendidas como determinações dentro daquilo que é fática e juridicamente possível, de modo que elas são integralmente satisfeitas ou não (Alexy, 2008, 91).

De todo modo, tanto os princípios quanto as regras podem ser classificados dentro do conceito geral de norma, como bem assevera o autor:

Tanto regras quanto princípios são normas, porque ambos dizem o que deve ser. Ambos podem ser formulados por meio das expressões deônticas básicas do dever, da permissão e da proibição. Princípios são, tanto quanto as regras, razões para juízos concretos de dever-ser, ainda que de espécie muito diferente. A distinção entre regras e princípios é, portanto, uma distinção entre duas espécies de normas [...] (Alexy, 2008, 87).

Como visto, ambas as espécies de normas se traduzem em expressões do dever-ser, de forma que tanto as regras quanto os princípios estão sujeitos a conflitos (colisões). A solução dada para cada tipo de conflito, no entanto, é evidentemente diferente, na medida das peculiaridades de cada espécie.

O conflito entre regras, justamente por serem elas determinações insuscetíveis de aplicações em diferentes graus ou intensidades, somente se soluciona através da fixação de uma cláusula de exceção ou da declaração de invalidade de uma das regras (Alexy, 2008, 92).

Em outras palavras, esses conflitos só podem ser solucionados por meio da inclusão de uma cláusula que excepcione a aplicação de uma das regras ou pela extirpação de uma delas do ordenamento jurídico.

Nos princípios a solução se dá por meio da precedência, ou seja, um dos princípios haverá que ceder, o que não importa em sua invalidação ou na inclusão de uma cláusula de exceção como ocorre com as regras, justamente pelas características dessa espécie de norma (Alexy, 2008, 93).

Quanto aos princípios, portanto, as colisões são resolvidas pela prevalência que um determinado princípio irá exercer sobre outro em uma situação específica, o que não afasta a possibilidade de a relação de prevalência entre os princípios ser diferente em condições distintas.

Para resolver situações em que os princípios sejam igualmente afluentes e as soluções decorrentes das suas aplicações, antagônicas, Alexy (2008, 93) formulou a Lei de Colisão (ou Lei do Sopesamento), cujo objetivo é definir qual dos interesses presentes no caso concreto (abstratamente no mesmo nível) deve prevalecer. Por essa Lei de Colisão formulada pelo autor extrai-se o que se cunhou chamar de proporcionalidade, que, segundo ele mesmo

ressalta, encontra seu fundamento justamente na natureza dos princípios, que podem incidir em variados graus ou intensidades.

O primeiro ponto que merece destaque sobre a proporcionalidade é a existência de duas correntes relacionadas à sua natureza jurídica, a substancialista e a formal, a primeira enxergando-a como medida de justiça, a partir da qual o intérprete destacará os critérios e os pontos de vista materiais conformadores da decisão para se chegar à resolução de um conflito, e a segunda entendendo-a como um procedimento, cujo objetivo é alcançar a decisão para o caso concreto, por meio do contato com normas substanciais (Góes, 2004, 63). Nesse mesmo sentido, a doutrina diverge se a proporcionalidade é um valor, um princípio, uma regra, um critério ou mesmo um postulado.

Robert Alexy foi quem deu início à discussão ao afirmar que a proporcionalidade é uma regra, e não um princípio. Todavia, tal assertiva sofre inúmeras críticas, especialmente porque regras são embasadas por princípios, e, sendo assim, não há qualquer princípio que sirva de guia para a aplicação da proporcionalidade como regra. Ademais, outra crítica que se faz é de que regras pressupõem o estabelecimento de condutas fechadas, e a proporcionalidade não se adequa a tal pressuposto, visto que não é hermética (Góes, 2004, 66).

O segundo ponto a se destacar sobre a proporcionalidade é seu fundamento, em que parte da doutrina aponta, mesmo sem previsão expressa nesse sentido, como sendo o artigo 5º, § 2º da Constituição Federal, cuja redação estabelece que 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” (Brasil, 1988).

Por outro lado, alguns autores relacionam a proporcionalidade ao inciso LIV do mesmo artigo 5º da Constituição Federal, que prevê o princípio do devido processo legal ao dispor que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (Brasil, 1988).

Outra parte da doutrina, representada aqui por meio de Nery Junior (2000, 155), entende que o fundamento da proporcionalidade se encontra no princípio do Estado de Direito, além daqueles que defendem a fundamentação plural, baseada em diversas



disposições legais, tais como Celso Antônio Bandeira de Mello e Suzana de Toledo Barros (Góes, 2004, 75).

Em que pese a ampla discussão que os temas podem gerar, a definição da natureza jurídica e do fundamento da proporcionalidade não é objetivo deste trabalho.

### *Método de ponderação/sopesamento*

Como assevera Alexy (2008, 93), a natureza jurídica dos princípios implica na proporcionalidade, tornando a sua análise primordial para a solução de casos que demandem a harmonização de princípios igualmente aplicáveis. Assim, pode-se afirmar que a proporcionalidade foi pensada a partir da necessidade de se construir um método de solução de conflitos entre direitos ou bens jurídicos, sendo a sua análise imprescindível para a determinação de preferência entre eles (Gomes, 2016, 56).

Segundo Robert Alexy, a realização desse cotejo envolve três etapas distintas, sendo elas o exame da adequação (viabilidade), da necessidade (menor gravidade ou dano) e da proporcionalidade em sentido estrito (ponderação). Esta última envolve, em síntese, a análise necessária para se chegar à medida com menor ônus ou restrição ao princípio cuja plena incidência será excepcionada (Gomes, 2016, 56).

Ávila (2005, 131), adepto da corrente que entende a proporcionalidade como um postulado, no que diz respeito à sua aplicação, ressalta:

O postulado da proporcionalidade aplica-se nos casos em que exista uma relação de causalidade entre um meio e um fim concretamente perceptível. A exigência de realização de vários fins, todos constitucionalmente legitimados, implica a adoção de medidas adequadas, necessárias e proporcionais em sentido estrito.

Analisando esses três critérios, pode-se afirmar que o primeiro, a adequação, se resume a uma conformação entre meios e fins, entendendo-se por adequado aquilo que é idôneo, viável ou capaz de promover ou contribuir para o resultado almejado (Gomes, 2016, 55). Destaca Alexy (2008, 590) que essa máxima tem, portanto, natureza de critério negativo, eliminando os meios não adequados.

Por sua vez, a necessidade se traduz na definição da medida menos gravosa ou danosa para o atingimento do objetivo almejado, ou seja, entre duas alternativas adequadas (viáveis), será ainda necessária aquela que afaste ou restrinja em menor medida o valor colidente (Gomes, 2004, 56). Nesse ponto, vale destacar que o intérprete não ficará adstrito ao meio que intervém em menor intensidade, tratando-se, desse modo, de critério que visa vedar sacrifícios desnecessários em relação a direitos fundamentais (Alexy, 2008, 591).

Segundo Alexy (2008, 590), “as máximas da adequação e da necessidade expressam a exigência – contida na definição de princípio – de uma máxima realização em relação às possibilidades fáticas”.

O terceiro e mais importante critério na definição da melhor medida a ser adotada é a proporcionalidade em sentido estrito, que consiste justamente no cotejo sobre qual dos valores colidentes deve prevalecer na situação concreta. Nesse sentido, Alexy (2008, 167) formulou uma lei de sopesamento ou ponderação que merece ser destacada:

Quanto maior for o grau de não satisfação ou de afetação de um princípio, tanto maior terá que ser a importância da satisfação do outro”. Segundo essa lei, “a medida permitida de não satisfação ou de afetação de um princípio depende do grau de importância da satisfação do outro.

Segundo o autor (Alexy, 2008, 594), o sopesamento pode ser dividido em três fases:

A lei do sopesamento mostra que ele pode ser dividido em três passos. No primeiro é avaliado o grau de não-satisfação ou afetação de um dos princípios. Depois, em um segundo passo, avalia-se a importância da satisfação do princípio colidente. Por fim, em um terceiro passo, deve ser avaliado se a importância da satisfação do princípio colidente justifica a afetação ou a não-satisfação do outro princípio.

Como visto, nessa última etapa busca-se solucionar a colisão por meio da máxima realização sobre as possibilidades jurídicas, as quais derivam diretamente da relação com o princípio colidente.

Para aplicar a proporcionalidade em um caso concreto, portanto, deve-se observar atentamente a ordem em que esses critérios aparecem, uma vez que a proporcionalidade em sentido estrito mostra a fase com maior grau de subjetividade envolvido. Isso porque nela o intérprete terá que formar juízos racionais sobre intensidades de intervenções e graus de importância, com vistas a fundamentar a decisão, para os quais os parâmetros não estão contidos na lei de sopesamento (Alexy, 2008, 598).

Por conta disso, essa é a fase que sofre mais críticas na doutrina, sendo uma delas a de que a técnica de ponderação, por si só, não oferece garantia do afastamento da discricionariedade do aplicador. De igual modo, objeção do jusfilósofo Jürgen Habermas, levanta-se a questão de que a técnica relativiza os princípios, diminuindo sua força normativa (Alexy, 2007, 108 apud Gomes, 2016, 57).

No entanto, tais críticas não merecem prosperar, tendo em vista que o enunciado de preferência formulado pelo sopesamento deve ser realizado a partir de uma fundamentação racional, capaz de permitir o conhecimento das razões que levaram à opção por aquela decisão, o que afasta um modelo meramente decisionista.

De igual modo, o método da proporcionalidade pressupõe a harmonização entre princípios igualmente aplicáveis, e não a definição sobre qual deles deverá ser excluído. Trata-se, dessa forma, de método que busca o equilíbrio, e não a redução dos princípios considerados.

Concluindo essa noção, aduz José Jairo Gomes (2016, 58):

A visão sistemática do Direito instiga a reconsideração dos posicionamentos acerca dos “conflitos” de normas, sejam elas regras ou princípios. É que no sistema jurídico as normas devem não apenas conviver – e não concorrer –, como também interagir com os demais elementos do sistema. Afinal, há que se considerar o contexto. É preciso que se estabeleça um diálogo normativo, de sorte que, diante de um caso concreto, as normas que para ele afluam sejam pensadas em conjunto, de maneira simultânea, racional, coerente e coordenada.

Visto isso, verifica-se que a aplicação da proporcionalidade consiste justamente na realização desse diálogo entre normas, com vistas a aproximar a aplicação do direito posto à noção de equidade e justiça.

### *Proporcionalidade e razoabilidade*

Tema intrigante dentro da doutrina é a discussão acerca da razoabilidade e da proporcionalidade, cujos significados se distinguem para uns e se identificam para outros. Todavia, é evidente que ambos os princípios, as regras ou os postulados (a depender da visão) se voltam à construção de decisões equitativas, em oposição à arbitrariedade.

Isso porque a equidade, enquanto recurso do intérprete frente a insuficiência do direito posto, visa equacionar a construção de uma solução justa e imparcial em situações em que o ordenamento jurídico positivado não contempla uma solução sensata para determinada situação concreta.

Nesse sentido, é importante destacar a existência de duas vertentes doutrinárias relacionadas ao uso da equidade como fundamento de decisões, a abstracionista e a casualista.

A primeira dessas delas leva em conta a equidade como um modelo geral e abstrato, que orienta as instituições mais relevantes da sociedade, a partir do qual deve ser extraída a solução para determinado caso concreto.

Por outro lado, a casualista depreende a noção de equidade a partir dos casos concretos, por meio dos quais procura desenvolver uma visão mais ampla de justiça. É evidente que essa vertente revela maior atenção às peculiaridades dos casos concretos, entretanto, também sofre críticas por conta da falta de objetividade e imparcialidade, bem como pelo caráter arbitrário e político.

Sob outra perspectiva, a abstracionista oferece um panorama institucional orientado para um fim específico e menos arbitrário, contudo, com maior complexidade na solução de casos (Arraes, 2017, 3-5). Nesse contexto, a razoabilidade e a proporcionalidade estão inseridas dentro da lógica de aplicação das técnicas de julgamento equitativos, tendo seus significados, conforme mencionado, compreendidos de maneira diversa na doutrina.

De todo modo, é importante destacar que os princípios possuem um relevante ponto de confluência, que é justamente o objetivo de controlar as arbitrariedades do Poder Público, especialmente no que diz respeito às decisões emanadas do Poder Judiciário, que devem ser razoáveis, equilibradas, coerentes e relacionadas aos postulados de justiça (Góes, 2004, 57).

Por outro lado, uma série de fatores sustentam a necessidade de se distinguir a proporcionalidade da razoabilidade, a começar pela origem histórica, em que a razoabilidade encontra suas raízes no direito americano e a proporcionalidade no direito alemão (Góes, 2004, 61).

A razoabilidade possui, em sua noção elementar, a ideia de dever de equidade, congruência e equivalência, a partir da qual se busca a sincronia entre o que foi posto na norma e o que dela foi feito, entre o critério da norma e a medida adotada (Costa, 2009, 10-11).

Nesse sentido, Ávila (2005, 103) destaca:

Primeiro, a razoabilidade é utilizada como diretriz que exige a relação das normas gerais com as individualidades do caso concreto, quer mostrando sob qual perspectiva a norma deve ser aplicada, quer indicando em quais hipóteses o caso individual, em virtude de suas especificidades, deixa de se enquadrar na norma geral. Segundo, a razoabilidade é empregada como diretriz que exige uma vinculação das normas jurídicas com o mundo ao qual elas fazem referência, seja reclamando a existência de um suporte empírico e adequado a qualquer ato jurídico, seja demandando uma relação congruente entre a medida adotada e o fim que ela pretende atingir. Terceiro, a razoabilidade é utilizada como diretriz que exige a relação de equivalência entre duas grandezas.

Sendo assim, a razoabilidade pode ser entendida como um instrumento de valoração do fato concreto em relação ao direito a ser aplicado, necessário ao intérprete para inferir a adequação da medida a ser adotada (Campos, 2011, 3).

Sobre a proporcionalidade, por sua vez, merece destaque:

Na forma desenvolvida pela jurisprudência constitucional alemã, tem ela (proporcionalidade) uma estrutura racionalmente definida, com sub-elementos independentes – a análise da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito – que são aplicados em uma ordem predefinida, e que conferem à regra da proporcionalidade a individualidade que a diferencia, claramente, da mera exigência de razoabilidade. A regra da proporcionalidade, portanto, não só não tem a mesma origem que o chamado princípio da razoabilidade,

como frequentemente se afirma, mas também deste se diferencia em sua estrutura e em sua forma de aplicação (Da Silva, 2002, 8).

Vale destacar, com efeito, que tanto a proporcionalidade quanto a razoabilidade desempenham igualmente uma função negativa, ou seja, de bloqueio do que é inaceitável, arbitrário, injusto. Todavia, a proporcionalidade também desempenha uma função positiva, de aferição da melhor medida possível em dada situação concreta, função essa que decorre diretamente da sua construção racional-procedimental (Góes, 2004, 62).

Em vista de todos esses pontos destacados, mostra-se evidente que a razoabilidade e a proporcionalidade não devem ter seus significados confundidos, sendo diversas as razões que respaldam essa conclusão. Contudo, deve-se destacar que os fins almejados com a aplicação desses princípios, em síntese, sempre serão os mesmos, qual seja a construção de uma decisão equitativa e calcada na ideia de justiça em situações de insuficiência do direito posto.

### **A proporcionalidade aplicada ao abuso de poder econômico**

Como se sabe, a soberania popular é um princípio previsto em nossa Constituição Federal que possui sua principal expressão ligada ao voto no processo eleitoral.

Por outro lado, a própria Constituição Federal também protege o processo eleitoral ao elevar ao status de princípio a moralidade, a normalidade e a legitimidade do processo eleitoral, escudando o procedimento contra a influência do poder, conforme se extrai do artigo 14, § 9º (Brasil, 1988).

Moralidade, normalidade e legitimidade do processo eleitoral, por seu turno, encontram suas expressões intimamente ligadas à igualdade de oportunidades entre candidatos, de modo que condutas abusivas, antiéticas e ilícitas evidentemente comprometem a igualdade e, conseqüentemente, afrontam valores tutelados na Constituição Federal.

Desse modo, mostra-se notória a colisão entre princípios e a necessidade de ponderação na definição da medida a ser aplicada nos casos envolvendo a influência do poder econômico, expondo-se como necessária a utilização da proporcionalidade nessa aferição.

Sendo assim, por ser a proporcionalidade um método destinado a solucionar a colisão entre princípios por meio da determinação de prevalência de um princípio sobre outro, serão utilizados nesta pesquisa dois casos em que o Tribunal Superior Eleitoral utilizou a proporcionalidade na aferição da sanção a ser aplicada, que serão tratados a seguir.

### *Eleição 2008 – município de Coronel Sapucaia*

O primeiro caso está descrito no acórdão proferido no Recurso Especial Eleitoral nº 1610-80.2008.6.12.0001/MS, em que o Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade de votos, reformou a decisão do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Mato Grosso do Sul, que havia determinado a cassação dos diplomas dos candidatos a prefeito e vice-prefeito eleitos no município de Coronel Sapucaia, na eleição de 2008.

Em tal disputa eleitoral, o candidato vencedor obteve a vitória nas urnas totalizando 3.720 (três mil setecentos e vinte) votos válidos contra 3.663 (três mil seiscentos e sessenta e três) votos do segundo colocado. No entanto, encerrada a fase de efetiva disputa eleitoral, destacou-se a fase denominada por alguns autores como extravagante, de processamento e julgamento das demandas relacionadas ao pleito.

Nessa eleição, foi objeto de discussão judicial posterior o suposto pagamento de cabos eleitorais (apoiadores) realizado com dinheiro do próprio candidato, sem a emissão dos recibos eleitorais e por meio de recursos que não transitaram pela conta bancária específica de campanha e, portanto, omitidos da prestação de contas de campanha.

Vale destacar, ainda, que o candidato vencedor teve a prestação de contas relativa àquela eleição desaprovada pela Justiça Eleitoral, em decisão proveniente do juízo singular e mantida pela corte regional eleitoral.

Em representação destinada a apurar ilicitudes relacionadas à arrecadação e aos gastos de campanha, lastreada no artigo 30-A, §1º e §2º da Lei nº 9.504/1997 (Brasil, 1997), a parte autora sustentou tais irregularidades, porém, o juiz eleitoral, ao apreciar a questão, julgou improcedente a representação por entender que não restou evidenciada a contratação irregular.

Os representantes, irredignados com a decisão, interpuseram recurso ao Tribunal Regional Eleitoral daquele estado, que, por decisão unânime, deu provimento ao recurso, cassando os diplomas outorgados e determinando a realização de novas eleições.

Ante ao acórdão, os representados interpuseram recurso especial eleitoral e concomitantemente ingressaram com ação cautelar perante a Corte Superior Eleitoral, na qual foi concedido monocriticamente pelo ministro Henrique Neves da Silva o efeito suspensivo ao recurso especial interposto.

No julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 1610-80.2008.6.12.0001/MS, a Corte Superior aplicou a proporcionalidade para reformar a decisão proferida pela Corte Regional, no entanto, faz-se necessário destacar os critérios utilizados pelos julgadores para definir a medida adotada no caso, mesmo diante da comprovada omissão de gastos pelo candidato.

Conforme consta no acórdão oriundo da Corte Superior Eleitoral, para aplicar a proporcionalidade ao caso em comento, destacaram-se os seguintes critérios: a) recursos omitidos representavam percentual de pouca relevância diante do total arrecadado para a campanha – 4% (quatro por cento); b) necessidade de robusto acervo fático-probatório e não indício substancial de prova; c) origem dos recursos omitidos da prestação de contas não era de fonte vedada; d) ausência de prova da utilização do valor para gastos ilícitos.

A partir desses critérios, os ministros decidiram, por unanimidade, que as condutas examinadas não se revestiam de relevância jurídica apta a embasar a aplicação da sanção de cassação dos diplomas, reformando a partir da aplicação da proporcionalidade a decisão proferida pela Corte Regional.

Analisando os critérios adotados pelo Tribunal Superior Eleitoral e aqueles atinentes à proporcionalidade, mostra-se possível a solução para o caso em comento a partir da aplicação dos critérios de adequação e da necessidade, já que solução diversa da adotada para o caso, que seria a manutenção da sanção, segundo os critérios utilizados pela Corte Superior, afastaria de maneira intensa e severa o princípio da soberania popular.

Isso porque a igualdade de oportunidades entre candidatos, enquanto bem jurídico tutelado pela Constituição Federal, em seu artigo 14, § 9º (Brasil, 1988), não sofreu significativa lesão jurídica



pela omissão de recursos apurada, cujo percentual era ínfimo em relação ao montante arrecadado para a campanha.

No mesmo sentido, destacou-se no acórdão que os recursos financeiros, apesar de omitidos da prestação de contas, não advinham de fonte vedada, tampouco foram aplicados na realização de gastos ilícitos.

Desse modo, considerando que a omissão de recursos, nesse caso, apesar de reprovável, mostrou-se inapta a abalar a igualdade de oportunidades, figura-se apropriado que a aplicação da sanção que excepciona o resultado da eleição seja afastada nessas condições.

Sendo assim, é possível concluir que a aplicação da proporcionalidade, sob essas circunstâncias, resultou na prevalência da soberania popular, do resultado da eleição diante dos princípios da moralidade e da legitimidade do processo eleitoral, cuja interferência foi mínima frente a que seria gerada no princípio da soberania popular com a cassação.

#### *Eleição suplementar 2011 – município de Bituruna*

Situação completamente distinta ocorrida no município de Bituruna, no estado do Paraná, demandou igualmente a aplicação da proporcionalidade, nesse caso embasando a decisão unânime do Tribunal Superior Eleitoral que manteve a cassação do diploma do candidato eleito na disputa suplementar, ocorrida no ano de 2011 naquele município.

Nessa disputa, o candidato vencedor obteve a vitória nas urnas, totalizando 4.614 (quatro mil seiscientos e quatorze) votos válidos contra 4.550 (quatro mil quinhentos e cinquenta) votos do segundo colocado e 247 (duzentos e quarenta e sete) votos do terceiro.

Encerrada a disputa eleitoral, iniciou-se o embate acerca da imensa e expressiva contratação de cabos eleitorais (apoiadores) pelo candidato vencedor, que totalizou a quantia de R\$ 163.781,00 (cento e sessenta e três mil setecentos e oitenta e um reais) em despesas com pessoal para trabalhar naquela eleição, aplicados na contratação de 528 cabos eleitorais (apoiadores), número correspondente a 4,37% do eleitorado local.

Diferente do que ocorreu na eleição do município de Coronel Sapucaia, nesse caso o candidato vencedor teve a prestação de contas aprovada pela Justiça Eleitoral, especialmente porque as

contratações foram realizadas, ao menos formalmente, de acordo com as regras de contabilidade previstas na legislação eleitoral.

Em ação de investigação judicial eleitoral ingressada pelo Ministério Público, foi sustentada a ocorrência do abuso de poder econômico a partir das contratações dos cabos eleitorais, bem como a ocorrência de captação ilícita de sufrágio. Por sua vez, na sentença proferida, o juiz reconheceu tão somente o abuso de poder econômico por entender que o fato abalou a igualdade de oportunidades no pleito.

Na decisão, o juiz eleitoral destacou que a contratação “trouxe inegável desequilíbrio no processo eleitoral em favor da candidatura dos representados e, de consequência, séria e inafastável mancha à legitimidade da eleição realizada e do seu resultado”.

Os investigados recorreram da decisão monocrática, oportunidade em que defenderam, em síntese, a legalidade da contratação e a ausência de potencialidade lesiva da conduta praticada. Por seu turno, o Ministério Público recorreu da sentença, sustentando também a configuração de captação ilícita de sufrágio pelos investigados.

A Corte Regional Eleitoral do Estado do Paraná, no entanto, ao apreciar os recursos, por unanimidade de votos manteve a decisão singular por entender que restou caracterizado desequilíbrio na disputa, apto à configuração do abuso de poder econômico.

Em vista da decisão, os investigados interpuseram recurso especial ao Tribunal Superior Eleitoral, insistindo na inoccorrência do abuso, no qual a Corte Superior decidiu, por unanimidade, em manter a cassação, com fundamento na irrelevância da origem e da aplicação dos recursos ser lícita ou não, bastando a sua utilização de forma excessiva para a configuração do ato abusivo.

Conforme ponderou o ministro relator Arnaldo Versiani, a licitude dos recursos arrecadados ou a aprovação das contas prestadas não são suficientes para afastar a caracterização do abuso de poder econômico, do mesmo modo que a mera reprovação das contas também não é suficiente à configuração do abuso.

Desse modo, depreende-se do acórdão da Corte Superior a utilização dos seguintes critérios: a) excessivo número de cabos eleitorais contratados; b) correspondência da contratação à 4,37% do eleitorado local; c) ínfima diferença de votos na eleição; d) exorbitante gasto dos investigados em relação ao segundo colocado

da disputa; e) características do município; f) menor duração da campanha.

Analisando os fundamentos presentes no acórdão, verifica-se a preocupação dada ao contexto da eleição, como as características de extensão territorial e o número de eleitores do município, a diferença entre os gastos despendidos entre os candidatos e o resultado da eleição, além da menor duração da campanha para a definição da medida a ser tomada.

Sob a perspectiva dos critérios da proporcionalidade, revela-se elemento decisivo para a solução, assim como no caso anterior, a intensidade da afetação da igualdade de oportunidades gerada pela enorme contratação de cabos eleitorais pelos candidatos, de modo que aplicar a sanção e cassar os diplomas dos candidatos, nesse caso, mostrou-se a medida com menor interferência no princípio colidente (soberania popular).

Isso porque a expressiva relevância jurídica da conduta praticada, combinada às circunstâncias da eleição e a ínfima diferença de votos expressada no resultado da disputa, permitiram aos julgadores a conclusão de que a moralidade e a legitimidade da eleição restaram trespasadas, mormente pela notável condição de desigualdade criada na disputa.

Devido a essas circunstâncias, o resultado do sopesamento entre os princípios foi diverso daquele extraído do caso anterior, o que reforça a noção apresentada por Robert Alexy para os princípios, de que podem ser aplicados em diferentes graus de intensidade, a depender das condições fáticas e jurídicas de cada situação.

## **Considerações finais**

Como foi destacado nesta pesquisa, a própria natureza dos princípios, considerados mandamentos de otimização cuja incidência pode se dar em variados graus ou intensidades, importa na constatação de que uma colisão entre os mesmos princípios, em circunstâncias diversas, poderá resultar em soluções distintas, em ordens de prevalência totalmente diferentes.

Para ilustrar essa questão, a colisão existente entre os princípios da soberania popular e os da moralidade, da legitimidade e da igualdade de oportunidades relativos às eleições nos casos de abuso de poder econômico foi utilizada.

Foi demonstrada a característica aberta e fluída do conceito de abuso de poder econômico, de modo que a sua caracterização se mostrou extremamente relativa às peculiaridades de cada situação concreta.

Somado a esse perfil do abuso encontra-se o grau de severidade da sanção cominada na legislação eleitoral (cassação e inelegibilidade), destacado na pesquisa pela intensa interferência no princípio da soberania popular, cuja colisão com a moralidade, a legitimidade e a igualdade de oportunidades evidencia-se, tornando necessária a utilização da proporcionalidade.

Por seu turno, a proporcionalidade destina-se a solucionar situações de colisão entre princípios, casos em que estes sejam igualmente aplicáveis, mas os resultados de suas realizações sejam antagônicos, sendo imprescindível o cotejo, o sopesamento para definir a prevalência entre um ou outro.

Nos casos utilizados nessa pesquisa foi possível depreender soluções de prevalência opostas em colisões entre os mesmos princípios, exemplificando a principal característica que separa essa espécie de norma das regras, qual seja a de poder se aplicar em diferentes graus.

Cotejando as duas situações apresentadas na pesquisa, ainda, é possível se extrair a existência de um elemento em comum nos sopesamentos realizados pelo Tribunal Superior Eleitoral, em ambos os julgados a afetação da igualdade de oportunidades pela influência do poder econômico revelou-se o aspecto central para a aferição da medida a ser aplicada.

Da análise dos casos ocorridos nas eleições dos municípios de Coronel Sapucaia, em 2008, e Bituruna, em 2011, também foi possível constatar que uma conduta formalmente ilícita, contrária às regras de arrecadação e aos gastos de campanha, teve como resultado a inaplicabilidade da sanção cominada na legislação eleitoral, não obstante a prestação de contas de campanha do candidato ter sido desaprovada pela Justiça Eleitoral, ao passo que uma conduta formalmente lícita teve como resultado a aplicação da sanção, em que pese a prestação de contas de campanha do candidato ter sido devidamente aprovada pela Justiça Eleitoral.

Sendo assim, demonstrou-se que a proporcionalidade possui enorme importância no julgamento dos casos de abuso de poder econômico, seja porque revela a medida com maior realização dos

princípios dentro das circunstâncias fáticas e jurídicas existentes, seja porque sua utilização afasta o grau de discricionariedade das decisões.

No entanto, essa conclusão somente é possível se o sopesamento relativo à proporcionalidade for aplicado a partir do modelo fundamentado, no qual a possibilidade de avaliação de um enunciado de preferência condicionado é possível a partir de seus fundamentos, os quais devem ser racionalmente construídos.

## Referências

- ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS JURÍDICAS. (2016). *Dicionário Jurídico*. Rio de Janeiro: Forense.
- ALEXY, R. (2008). *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Constitucionalismo discursivo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora.
- ALMEIDA, R. M. de. (2017). *Curso de Direito Eleitoral*. Salvador: Juspodvim.
- ARRAES, R. (2017). Um procedimento razoável para o julgamento equitativo: a vertente abstracionista. *Quaestio Iuris*, vol. 10, n. 3, p. 1915-1942. Disponível em: [<https://goo.gl/DkqzGE>]. Acesso em 28 ago. 2017.
- ÁVALO, A. (2014). *O novo direito eleitoral brasileiro: manual de direito eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum.
- ÁVILA, H. (2005). *Teoria dos princípios*. São Paulo: Malheiros.
- BRASIL. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<https://goo.gl/DyjNRr>]. Acesso em 21 maio 2017.
- \_\_\_\_\_. (1990). Lei Complementar nº 64. 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://goo.gl/HhF5ra>]. Acesso em 28 maio 2017.
- \_\_\_\_\_. (1997). Lei nº 9.504. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<https://goo.gl/ASmyPN>]. Acesso em 28 maio 2017.
- \_\_\_\_\_. (2010). Lei Complementar nº 135. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<https://goo.gl/3FB4dS>]. Acesso em 9 ago. 2017.

- BRASIL. (2014). Recurso Especial Eleitoral nº 1610-80/MS. Rel.: Min. Laurita Hilário Vaz. Disponível em: [<https://goo.gl/JRTmL8>]. Acesso em 1 set. 2017.
- CAMPOS, M. (2011). *Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e o processo administrativo disciplinar*. Caderno Virtual, vol. 1, n. 23, p. 1-5. Disponível em: [<https://goo.gl/TfrGpE>]. Acesso em 21 ago. 2017.
- COÊLHO, M. V. F. (2011). *A gravidade das circunstâncias no abuso de poder eleitoral*. Disponível em: [<https://goo.gl/79sQEK>]. Acesso em 7 ago. 2017.
- COSTA, R. P. N. (2009). *Proporcionalidade: uma clarificação do conceito*. Disponível em: [<https://goo.gl/E5eKXn>]. Acesso em 16 ago. 2017.
- CUNHA, S. S. da. (2011). *Dicionário Compacto do Direito*. São Paulo: Saraiva.
- DA SILVA, V. A. (2002). *O proporcional e o razoável*. Disponível em: [<https://goo.gl/Q68HFm>]. Acesso em 30 out. 2017.
- GÓES, G. S. F. (2004). *Princípio da proporcionalidade no processo civil: o poder de criatividade do juiz e o acesso à justiça*. São Paulo: Saraiva.
- GOMES, J. J. (2016). *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas.
- KIMURA, A. I. (2012). *Manual de direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense.
- NERY JUNIOR, N. (2000). *Princípios do processo civil na Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- ZILIO, R. L. (2012). Potencialidade, gravidade e proporcionalidade: uma análise do art. 22, inciso XVI, da Lei nº 64/90. *Revista Diálogos Eleitorais*, vol. 1, n. 2, p. 124-142. Disponível em: [<https://goo.gl/pWMkkG>]. Acesso em 7 ago. 2017.

# A subutilização do horário gratuito de propaganda eleitoral nas eleições para deputado estadual do Paraná

**Doacir Gonçalves de Quadros e Thiago Perez Bernardes de Moraes**

## Resumo

Este artigo analisa as estratégias eleitorais adotadas pelos partidos políticos no horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE) nas eleições de 2014, para o cargo de deputado estadual no Paraná. O objetivo é identificar padrões relativos à distribuição do tempo entre as candidaturas e da referência à imagem partidária no HGPE para a conquista do voto do eleitor. O método utilizado é o quantitativo e as variáveis para análise dos programas agrupam-se em dois conjuntos: duração de exposição das candidaturas e tempo de referência à imagem partidária. Os resultados indicam um padrão no uso dos programas: a) o pequeno tempo de exposição dos candidatos durante os programas foi uma estratégia hegemônica entre os partidos; b) quase 100% do volume total de programas fizeram a menção à legenda do partido; c) as maiores exposições de tempo entre os candidatos ocorreram nos primeiros programas do HGPE e que, quanto o dia da eleição se aproximava, menor foi a duração de exposição dos candidatos. Estes resultados coletados mostram que o horário gratuito para a disputa proporcional no Paraná foi subutilizado como um espaço para apresentar as candidaturas, desenvolver argumentos e propostas e para conquistar o voto do eleitor.

**Palavras-chave:** propaganda eleitoral; partidos políticos; campanha eleitoral; eleições proporcionais.

## Abstract

This article analyzes the electoral strategies adopted by political parties in the free election propaganda hours (HGPE) in the 2014 elections for the position of State Representative in Paraná. The objective is to identify patterns regarding the time

---

## Sobre os autores

Doacir Gonçalves de Quadros é doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Atualmente é professor de Ciência Política e do programa de mestrado acadêmico em Direito do Centro Universitário Internacional (Uninter). E-mail: DOACIR.Q@uninter.com

Thiago Perez Bernardes de Moraes é doutor em Psicologia Social pela Universidad Argentina John Fitzgerald Kennedy. Atualmente é professor em cursos de graduação no Centro Universitário Campos de Andrade (Uniandrade). E-mail: thiagomoraessp@hotmail.com

distribution between the candidates and the reference to the party image in the HGPE to obtain the voter's vote. The method used is the quantitative and the variables for analysis of the programs are grouped into two sets: time for the submission of applications and reference time for the party image. The results indicate a pattern in the use of the programs: (1) the short exposure time of the candidates during the programs was a hegemonic strategy among the parties; (2) almost 100% of the total volume of programs made mention of the party's legend; (3) the greatest time exposures among candidates occurred in the early HGPE programs and that the closer to the day of the election, the shorter the exposure time of the candidates in the HGPE. These collected results show that the free time for the proportional dispute in Paraná was underutilized as a space to present the candidacies and to develop arguments and proposals and to conquer the voter's vote.

**Keywords:** electoral propaganda; political parties; election campaign; proportional elections.

Artigo recebido em 8 de junho de 2018; aceito para publicação em 29 de junho de 2018.

## Introdução

O objetivo deste artigo é identificar algumas das estratégias dos partidos políticos no horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE) na televisão. Especificamente, pretende-se, por um lado, verificar como os partidos distribuíram o tempo entre os candidatos que formavam as respectivas listas partidárias; por outro, deseja-se compreender quais foram as estratégias relativas à imagem partidária adotadas para a conquista do voto do eleitor. A base de análise da pesquisa consiste em todos os programas do HGPE veiculados na televisão, no período da tarde, nas eleições de 2014, para o cargo de deputado estadual, no estado brasileiro do Paraná.

A propaganda política no formato HGPE, em comparação com o formato *spot*, incentiva os partidos a ocuparem uma função central na sua realização. Diferentemente do modelo norte-americano, a propaganda política no formato HGPE apresenta limites para a atuação dos consultores profissionais, assegurando, ainda que de maneira sutil, o caráter propriamente *político* da propaganda eleitoral. De acordo com Afonso de Albuquerque (1995, 105-6), um aspecto que corrobora essa afirmação refere-se ao tempo disposto



no HGPE pela Justiça Eleitoral, que é atribuído aos partidos – e não diretamente aos candidatos –, o que permite maior influência em relação ao que é levado ao ar. Da mesma forma, pelo HGPE é possível interromper a “programação normal” da televisão, sinalizando para o telespectador sobre a existência de uma campanha eleitoral. Por fim, por meio desse instrumento, é possível aos partidos fornecerem diariamente informações sobre a campanha, em vez de ficarem restritos aos meios tradicionais de informação vinculados a grupos privados.

Estudos sobre as eleições proporcionais e o horário gratuito têm mostrado a adoção de diferentes estratégias pelos partidos para conquistar o voto do eleitor (Albuquerque, Steibel e Carneiro, 2008; Cervi, 2011). Sabe-se que nessas estratégias eles enfrentam sérias dificuldades para conseguir distribuir o tempo da televisão entre todos os seus candidatos lançados para ocupar os cargos proporcionais. Isso decorre da permissão dada pela legislação eleitoral em vigor no Brasil aos partidos coligados para lançar um número total de candidatos equivalente a duas vezes o número de vagas disponíveis na Assembleia. Por exemplo, nas eleições de 2014 para deputado estadual pelo Paraná, foram registradas 716 candidaturas para concorrerem a 54 vagas disponíveis, correspondendo a uma concorrência de 12 candidatos por vaga. Esse cenário sugere algumas observações: (i) como os partidos distribuem o tempo e os recursos do horário gratuito entre seus candidatos; (ii) os partidos favorecem alguns candidatos em detrimento de outros nos programas do horário eleitoral. Emerson Cervi (2011), ao analisar esses programas para deputados federais pelo Paraná, na eleição de 2006, notou a baixa visibilidade das candidatas mulheres em relação aos candidatos homens: elas ocuparam somente 6% do tempo total do horário eleitoral. Uma segunda conclusão a que o autor chegou é que os candidatos sem mandatos apareceram em segmentos com menos tempo, quando comparados com políticos com mandatos tentando a reeleição.

É a partir de tal cenário que faremos a primeira análise deste artigo. Nossa pesquisa restringe-se à divisão de tempo feita pelos partidos, de maneira que descartamos a análise sobre o perfil das candidaturas. Tentamos responder a duas questões relativas a essa distribuição: (i) existe um padrão médio total identificável da distribuição do tempo entre as candidaturas lançadas pelos

partidos? (ii) Existe um padrão identificável do tipo de distribuição do tempo entre as candidaturas ao se analisar todos os programas do HGPE?

O segundo nível de análise deste artigo consiste em investigar o uso de estratégias relativas à imagem partidária para conquista do voto do eleitor. Alguns estudos a respeito do sistema partidário sugerem que a fragilidade dos partidos associada à falta da fidelidade dos membros em relação aos próprios partidos repercute em adoções de estratégias partidárias personalistas ou individualistas, como uma estratégia sempre presente nas campanhas eleitorais na propaganda na televisão (Mainwaring e Torcal, 2005). As estratégias partidárias personalistas são aquelas que convidam os eleitores a ancorar suas escolhas em pessoas “confiáveis” (voto personalista), em que a decisão é tomada a partir dos atributos pessoais que compõem a personalidade do candidato ao cargo de representante público.

A mesma fragilidade identificada nesses estudos também é observada por especialistas à luz do sistema eleitoral majoritário e do tipo proporcional e de lista aberta (Miguel, 2010; Nicolau, 2004; Samuels, 1997). O sistema proporcional e de lista aberta, em vez de favorecer a atuação do partido político como mediador entre votante e candidato, contribuiria para a personalização da escolha eleitoral e para o uso de estratégias partidárias personalistas e individualistas pelos candidatos em campanhas eleitorais na televisão<sup>1</sup>. Sobre esse ponto destaca-se o estudo de Jairo Nicolau (2004), que analisa os diferentes sistemas eleitorais para compreender as suas naturezas e a possível influência que têm sobre o sistema partidário. O autor conclui que, durante as eleições, em vez de estratégias conjuntas ou coletivas para conquistar o voto dos eleitores, os candidatos que compõem um mesmo partido possuem estímulos consideráveis, em virtude do sistema de lista aberta, para competir individualmente entre si por intermédio de estratégias personalistas ou individualistas.

---

1. Os vínculos personalistas existentes na relação entre candidatos e eleitores são apontados como decorrentes da forma de governo presidencialista adotada no Brasil. De acordo com esse argumento, em eleições majoritárias há uma perda da importância relativa dos partidos, fato corroborado pelas estratégias eleitorais adotadas pelos candidatos.

A concentração no uso de estratégias personalistas pelos partidos em campanhas eleitorais na televisão também tem sido sugerida pela literatura sobre a volatilidade eleitoral, que, a partir da análise de pesquisas de *surveys*, concluem que a maior parte dos eleitores brasileiros trata com desconfiança os partidos e define o seu voto a partir dos atributos pessoais dos candidatos (Carreirão, 2008). Consequentemente, isso favorece que os partidos não invistam no uso de estratégias relativas à imagem do próprio partido como recurso para ganhar o voto do eleitor, mas sim o uso de personalistas no horário gratuito eleitoral na televisão.

Pode-se observar que as conclusões dessas diferentes linhas de pesquisa da Ciência Política indicam em conjunto, mas por distintos pontos de vista, que o uso de estratégias personalistas é um modo de fazer política cada vez mais frequente no HGPE. Para os estudos sobre o sistema partidário, a adoção de estratégias personalistas em campanhas eleitorais tem como uma das explicações a fragilidade dos partidos associada à falta da fidelidade partidária dos membros. Os estudos sobre sistemas eleitorais atribuem a personalização eleitoral em grande medida às regras do sistema de lista aberta, que orientam o comportamento dos candidatos e dos eleitores nas eleições proporcionais. Causa distinta para a personalização eleitoral é apontada pelos estudos sobre a volatilidade eleitoral, que atribuem o personalismo ao comportamento da população que não usa o partido como critério para definição do voto – ao contrário, os eleitores definem o voto a partir dos atributos pessoais dos candidatos.

Neste artigo sugere-se que essas diferentes explicações existentes na Ciência Política contribuem para a compreensão parcial sobre o fenômeno do personalismo eleitoral em que os partidos brasileiros estão envoltos. Questionamos aqui se as estratégias personalistas são usadas de modo inequívoco pelos partidos em campanhas eleitorais na televisão em detrimento de estratégias que contemplam a imagem partidária para a conquista do voto do eleitor. Doacir Quadros (2014), ao analisar os programas eleitorais na disputa das eleições majoritárias para a prefeitura de Curitiba, entre 2000 e 2008, mostrou que existem situações em que os partidos conciliam estratégias personalistas e individualistas com as estratégias coletivistas. Para o autor, a estratégia coletivista refere-se à dedicação de um espaço dos programas partidários para fazer menção

à imagem do partido na condição de pano de fundo ou de fiadora da campanha na televisão. Incentivados pelo estudo de Quadros, propomo-nos a identificar, em outro universo eleitoral – o das eleições proporcionais –, se existe um padrão médio total identificável no HGPE quanto ao uso de referências à imagem partidária para a conquista do voto do eleitor.

## **Procedimentos metodológicos**

O horário gratuito na televisão nas eleições de 2014, conforme o Código Eleitoral, foi exibido às segundas-feiras, às quartas-feiras e às sextas-feiras, tendo ocupado na televisão e no rádio o horário das 13h às 13h 40 e das 20h 30 às 21h 10. Durante o primeiro turno os programas foram exibidos de 18 de agosto a 29 de setembro. Realizamos o levantamento de dados sobre todos os programas transmitidos na televisão, no período da tarde. O universo analisado foi composto por 716 candidatos a deputado estadual no Paraná; no todo, totalizaram-se 19 programas. Nossa análise serviu-se de um instrumento de coleta de dados com categorias analíticas que procuram identificar, nos programas dos partidos, informações sobre os seguintes aspectos: número do candidato e tempo usado no horário gratuito por cada um (medido em segundos).

Adotou-se a sugestão metodológica presente em Ferreira (2015) para o levantamento de dados sobre a imagem partidária e as condições de exposição dos candidatos no HGPE. Coletamos os dados relativos à exposição do tempo no HGPE a partir de quatro categorias: “grande exposição” (acima de 20 segundos); “média exposição” (entre 10 e 20 segundos); “pequena exposição” (5 a 10 segundos); “nenhuma exposição” (menos de 5 segundos). Quanto às categorias para apurar os investimentos dos partidos em sua imagem para a conquista do voto do eleitor, elas foram as seguintes: “protagonista” (menção explícita ao partido, à liderança partidária, à legenda do partido; aparição do dirigente partidário); “outras referências coletivistas” (símbolo da coligação na tela do televisor); “referências diretas ao partido” (exposição da legenda, do símbolo e/ou da bandeira do partido na tela do televisor). É bom ressaltar a diferença básica entre as categorias do tipo “protagonista” e a do tipo “referência direta ao partido”: enquanto esta concentra ênfase na simples “exposição” ou divulgação das referências partidárias

(legenda, símbolo, bandeira) na tela do televisor, aquela outra enfatiza a menção explícita a referências partidárias via fala ou depoimento dos candidatos.

## A distribuição do tempo em ação no HGPE

Os 19 programas eleitorais analisados nesta pesquisa geraram um total de 2.529 segmentos. O termo “segmento” refere-se à aparição do candidato no vídeo do televisor. Ou seja, 2.529 é o total de vezes que apareceram no horário gratuito os candidatos a deputado estadual do Paraná. Conforme exibido na Tabela 1, a seguir, agrupamos os 2.529 segmentos a partir das categorias “pequena exposição”, “média exposição”, “grande exposição” e “nenhuma exposição”.

**Tabela 1** – Distribuição da exposição no HGPE

	Soma	Média	Desvio padrão
Grande exposição	60	1,9355	4,21849
Média exposição	699	22,5484	29,55767
Nenhuma exposição	45	1,4516	4,24923
Pequena exposição	1.725	55,6452	56,90843
Total	2.529		

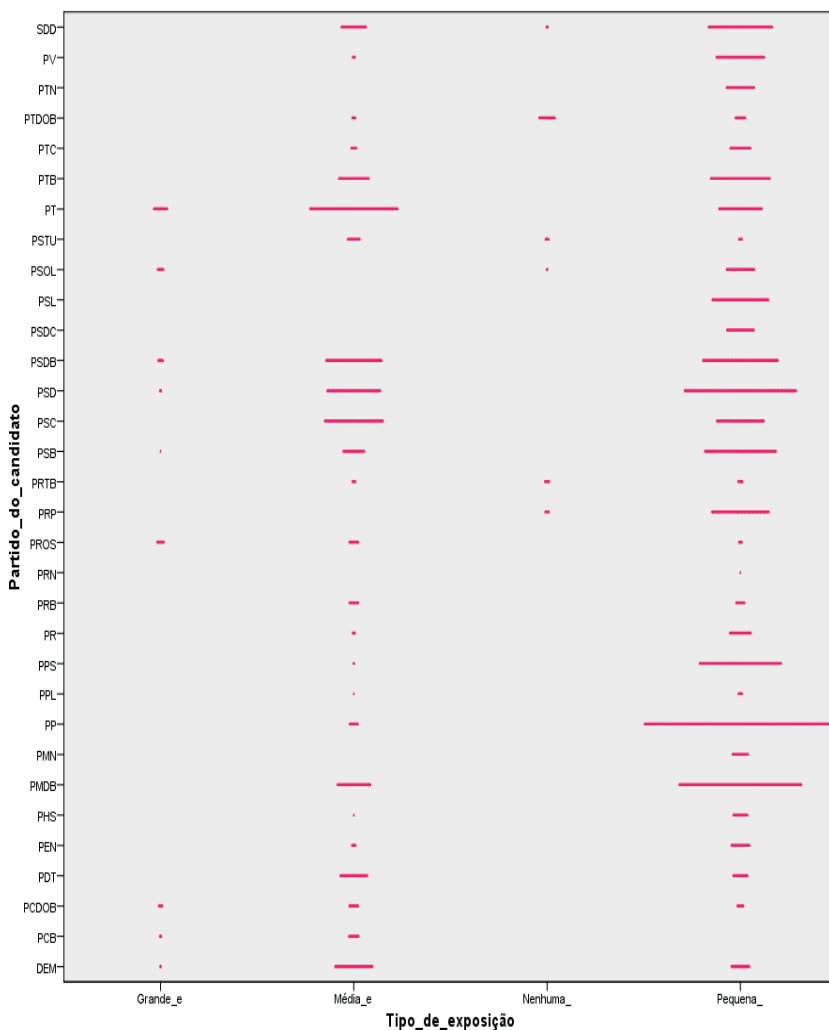
Fonte: elaboração dos autores.

Os dados da Tabela 1 mostram que o padrão de exposição mais frequente foi o do tipo “pequena exposição”, com 1.725 segmentos, seguido do tipo “media exposição”, com 699 segmentos. Ambos tipos juntos somaram 78% dos segmentos. O tipo “grande exposição” teve 60 segmentos, e o tipo “nenhuma exposição” (menos de cinco segundos) obteve 45.

Compreende-se que menos de cinco segundos é muito pouco tempo para que um aspirante a cargo público eletivo possa apresentar-se para o eleitor na televisão. Portanto, o baixo índice de exposição do tipo “nenhuma exposição” (1,4%) identificado coloca-se como natural se comparado com as outras alternativas possíveis. Porém, apesar de não ser o propósito desta pesquisa, é merecedor

de investigação saber quem foram os candidatos que ocuparam os segmentos de “nenhuma exposição” nos programas. Essa informação é útil para entendermos melhor quais são os critérios que os partidos usam para distribuir o tempo da televisão entre seus candidatos nas disputas proporcionais. No tipo “nenhuma exposição” prevalece a aparição de candidatos com baixo capital eleitoral, não populares, com pouco tempo de filiação partidária etc.?

**Gráfico I – Distribuição por tipo de exposição por partido**



Fonte: elaboração dos autores.

A mesma indagação serve para a aparição do tipo “grande exposição” (1,9%). Por um lado, em uma eleição proporcional, espera-se que seja frequente o baixo índice de presença do tipo “grande exposição” se comparado com os outros tipos de exposição, como indicado na Tabela 1. Isso é esperado em virtude da alta quantidade de candidatos na disputa, o que impede a grande exposição de maneira disseminada. Frequentemente as aparições acima de 20 segundos são usadas por partidos que estrategicamente utilizam o tempo no horário gratuito para a fala das lideranças partidárias pedindo voto para a legenda. Ou, em outros casos, a “grande exposição” também é usada para a fala dos candidatos mais populares e conhecidos como “puxadores de votos”. Eles procuram, no horário gratuito, pedir voto para si ou para a legenda. Porém, sabe-se também que o tipo “grande exposição” abriga candidatos com alto capital eleitoral e/ou político nos partidos.

Os tipos “pequena exposição” (55,6%) e “média exposição” (22,5%) foram estratégias mais frequentes na distribuição de tempo. Porém, ao analisarmos os tipos de exposição que predominaram nos programas, separando individualmente por partidos políticos, obtemos algumas informações complementares.

No Gráfico 1, consta a frequência no uso dos tipos de exposição nos segmentos que formam os programas no horário gratuito.

São várias as informações importantes reveladas pelo Gráfico 1.

- 1) Podemos separar em um único bloco três partidos que se destacaram por fazer uso mais ostensivo do tipo “pequena exposição”: o Partido Progressista (PP), com 257 segmentos; o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), com 164 segmentos, e o Partido Socialista Democrático (PSD), com 150 segmentos.

Em regra um bom preditor para entendermos a distribuição do tempo adotada pelos partidos é o número de candidatos lançados e o tempo que eles dispõem no horário gratuito. PMDB, PSD e PP não estavam entre aqueles partidos que dispunham das maiores listas de candidaturas. O PP possuía 30 candidatos e estava coligado com o Partido da Mobilização Nacional (PMN). O PMDB, que possuía 45 candidatos, e o PSD, com 40 candidatos, não fizeram coligações partidárias para a disputa em 2014. Essas informações sugerem que

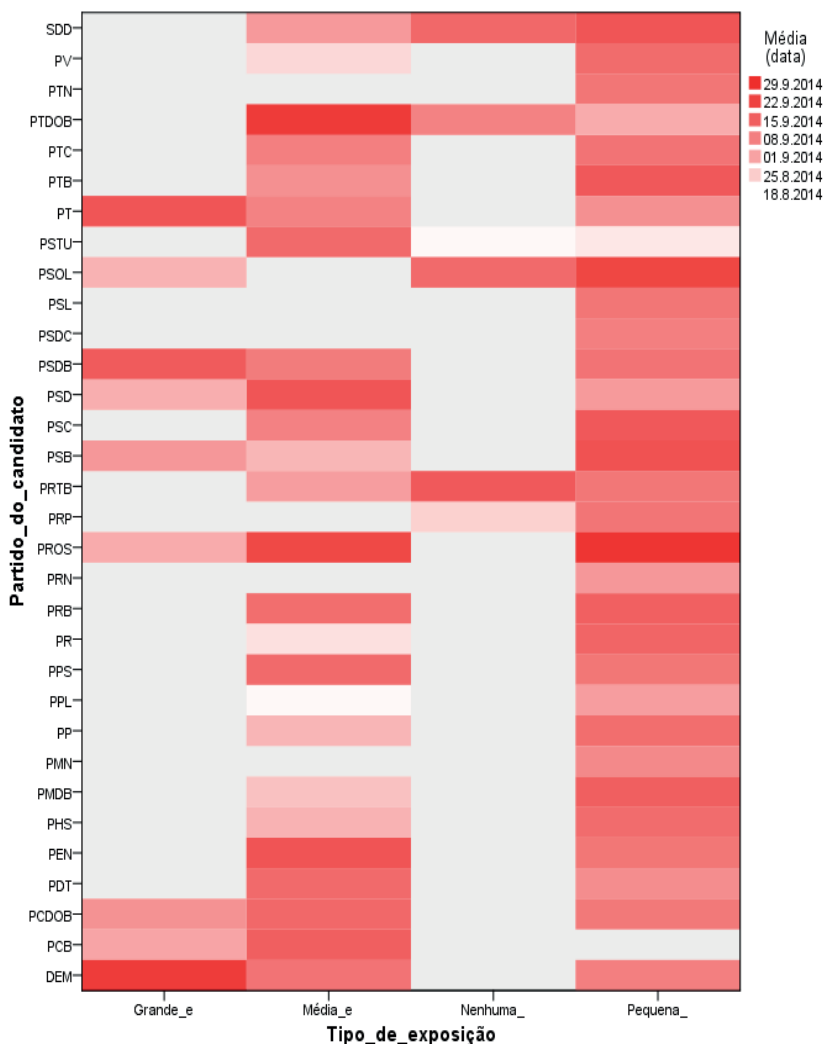
esteja o partido coligado (como foi o caso do PP) ou não (como PMDB e PSD), com pouco tempo no horário gratuito, a estratégia é a ênfase na quantidade de aparições dos candidatos que compõem as listas partidárias.

- 2) O tipo “média exposição” (10 a 20 segundos) foi usado com mais frequência pelos partidos Democratas (DEM), Partido Social Cristão (PSC), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Republicano da Ordem Social (Pros) e o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU). Desses, somente PT e Pros usaram os três tipos possíveis de exposição.
- 3) O Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB) foi o único partido em que o tipo “nenhuma exposição” (abaixo de 5 segundos) foi superior aos demais tipos de exposição. Uma das explicações possíveis para esse comportamento é que esse partido não fazia parte de nenhuma coligação e procurou adequar a aparição de seus candidatos ao tempo disponível no horário gratuito.
- 4) Os partidos que mais usaram o tipo “grande exposição” foram PT (19 segmentos), Partido Comunista Brasileiro (PCB) (13 segmentos), Pros (13 segmentos), Partido Socialismo e Liberdade (Psol) (9 segmentos), PSD (sete segmentos) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) (oito segmentos). Esses são os partidos que, de acordo com os dados coletados, presume-se que, ao usarem a “grande exposição”, investiram na aparição das lideranças partidárias ou dos puxadores de voto para convencer a população. Esses foram os casos de Péricles Mello e Tadeu Veneri pelo PT, Mauro Moraes e Paulo Litro pelo PSDB e Ney Leprevost pelo PSD. Esses políticos foram reeleitos e, apesar de não podermos afirmar isso ocorreu em virtude da “grande exposição” que receberam nos programas, é possível presumir que tiveram mais tempo porque se colocaram como candidatos que possuíam um histórico eleitoral e político estabelecido no legislativo paranaense. O PCB foi o único partido que usou a “grande exposição” para pedir voto na legenda.



Para encerrar este primeiro nível de análise sobre a distribuição do tempo entre os partidos no horário gratuito, observe-se o Gráfico 2, a seguir, que mostra a distribuição do tipo de exposição durante todo o período de veiculação dos programas eleitorais nas eleições de 2014. Para essa análise selecionamos sete programas: 18 e 25 de agosto; 1º, 8, 15, 22 e 29 de setembro.

**Gráfico 2** – Mapa da distribuição do tipo de exposição durante o período eleitoral



Fonte: elaboração dos autores.

No Gráfico 2 observamos dois padrões identificáveis e consistentes quanto à distribuição dos tipos de exposição. Um primeiro padrão mostra que a maior parte da frequência dos tipos “grande exposição” e “nenhuma exposição” ocorreu no primeiro programa (18 de agosto), exatamente quando se iniciou a veiculação do horário gratuito na televisão. O segundo padrão identificado é o de que os programas posicionados entre os dias 8 de setembro e 29 de setembro foram compostos por um *mix* de “pequena exposição” e “média exposição”. Porém, a regra nesse caso é que, quanto mais próximo do final do período de veiculação do horário gratuito (29 de setembro) – quando o programa tem mais audiência –, a distribuição da visibilidade dos candidatos tende a prevalecer no tipo “pequena exposição”.

### A imagem partidária em ação no HGPE

Passamos agora para a segunda questão a ser respondida. O intuito na análise a seguir é identificar se existe um padrão quanto ao uso de referências à imagem partidária para a conquista do voto do eleitor no HPEG. Para o teste usaremos as seguintes categorias: estratégia como “protagonista”, “outras referências coletivistas” e “referência direta ao partido”.

Veja a Tabela 2, a seguir.

**Tabela 2** – Distribuição das referências a imagem partidária no HGPE

	Soma	Média	Desvio padrão
Protagonista	112	3,61	6,448
Outras referências coletivistas	55	1,77	8,995
Referência direta ao partido	2.361	84,19	85,580
Total	2.529	–	–

Fonte: elaboração dos autores.

Inicialmente os dados coletados mostram que a “referência direta ao partido” (2.361 segmentos) é a estratégia mais utilizada no horário gratuito, com 84,1%. A “exposição” da legenda, do símbolo e/ou da bandeira do partido no vídeo do televisor colocam-se, além

das vinhetas que separam os programas, como estratégias importantes para os partidos porque elas permitem que os telespectadores distingam os candidatos de cada partido.

Em segundo lugar, representando somente 3,6% do total, estão as estratégias do tipo “protagonista”, em que se dá a menção explícita ao partido, à liderança partidária e à legenda do partido e/ou a aparição do dirigente partidário. Esses resultados são interessantes ao analisarmos-los à luz dos estudos sobre comportamento eleitoral, que, a partir da análise de pesquisas de *surveys*, indicam que a maior parte dos brasileiros trata com desconfiança os partidos políticos e define o seu voto a partir dos atributos pessoais dos candidatos em detrimento da imagem partidária. Consequentemente, isso favorece que os partidos não invistam em estratégias relativas à sua imagem como recurso para ganhar votos da população (Paiva e Tarouco, 2011; Radmann, 2001). Os dados investigados até agora sugerem que, em uma análise geral e não por partidos, seja a partir da exposição na tela, seja pela fala dos candidatos, as legendas dos partidos aparecem nos programas de maneira explícita.

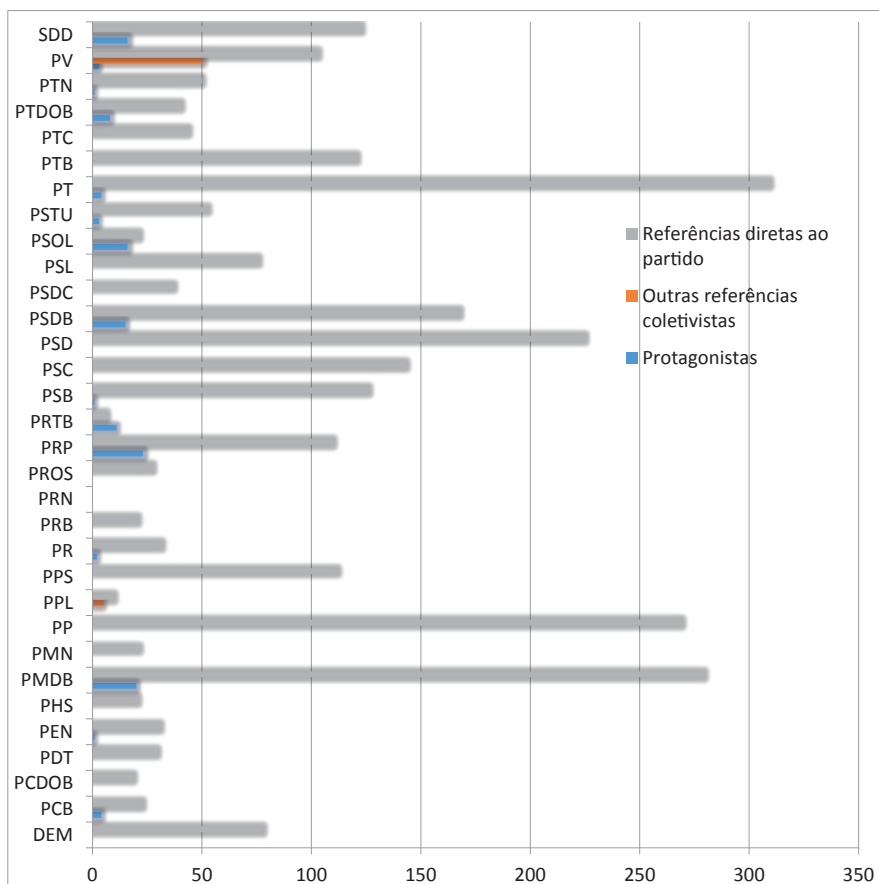
Por fim, a categoria “outras referências coletivistas” teve 55 segmentos, nos quais se fez a exposição do símbolo da coligação na tela do televisor. O baixo percentual das “outras referências coletivistas” (1,7%) corrobora que os partidos entendem que as coligações eleitorais interessam somente a eles próprios e frequentemente as omitem para os telespectadores-eleitores<sup>2</sup>. Nesse sentido, as coligações eleitorais são mecanismos usados exclusivamente para o aumento do tempo no horário gratuito e para a redução do quociente eleitoral intracoligação partidária, o que favorece o sucesso eleitoral, sobretudo para os pequenos partidos.

Porém, ao desagregarmos os dados, é possível identificar qual foi o padrão dominante de estratégias por partidos, como sugere o Gráfico 3, a seguir.

---

2. O cenário das coligações em 2014 foi dividido da seguinte forma: (1) coligação “Avança Paraná” (DEM, PHS, Pros, PSB, PSDB); (2) coligação “Educação e Trabalho com Sustentabilidade e Ação” (PEN, PSDC); (3) Coligação “Paraná Mais Forte” (PR, PSC, PCdoB); (4) coligação “Paraná por Você” (PPL, PV); (5) coligação “Paraná que Segue em Frente” (PTdoB, PDT, PRB, PT); (6) coligação PP-PMN e (7) partidos não coligados (PCB, PMDB, PRP, PRTB, PSD, PSL, Psol, PSTU, PTB, PTC, PTN, SDD).

**Gráfico 3 – Distribuição das referências à imagem partidária por partido**



Fonte: elaboração dos autores.

- 1) Houve um bloco de partidos que usaram somente a estratégia de “referências diretas ao partido”: Partido Trabalhista Cristão (PTC), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Social Liberal (PSL), Partido Social Democrata Cristão (PSDC), PSD, PSC, Pros, Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Popular Socialista (PPS), PP, PMN, Partido Humanista Social (PHS), PDT, PCdoB e DEM.
- 2) Os dados do Gráfico 3 também mostram um segundo bloco de partidos que usaram a estratégias “referência direta ao partido” (com uma frequência bem maior) e “protagonista”:

Solidariedade (SDD), Partido Trabalhista Nacional (PTN), PTdoB, PT, Partido Socialista dos Trabalhadores Unido (PSTU), Psol, PSDB, Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Republicano Progressista (PRP), PR, PMDB, Partido Ecológico Nacional (PEN) e PCB. Não identificamos uso maciço da estratégia “protagonista” mesmo em partidos grandes como PT, PSDB e PMDB, que há várias legislaturas ocupam a maioria das cadeiras na Assembleia Legislativa do Paraná. Esses dados sugerem que PMDB, PSDB e PT, em seus programas, fazem um *mix* de estratégias, excluindo significativamente na fala dos candidatos referência ao partido e à legenda do partido.

- 3) Por fim, um terceiro bloco formado somente por dois partidos que usaram a estratégia de “outras referências coletivistas”: o Partido Verde (PV) e o Partido Pátria Livre (PPL), que fizeram parte da mesma coligação “Paraná por Você”. Ou seja, foram esses os partidos que usaram em seus programas a exposição do símbolo da coligação na tela do televisor, o que indica que eles consideraram importante que os eleitores estivessem a par da existência dessa coligação partidária.

Duas últimas observações sobre os dados constantes do Gráfico 3. Chama a atenção o comportamento do Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB) como o único partido que usou com maior frequência a estratégia “protagonista”. Essa atitude adotada indica o forte uso da imagem partidária para dar apoio à campanha de seus candidatos. Outra observação é que o Partido da Reconstrução Nacional (PRN) mostrou-se como o único partido que não usou nenhuma das estratégias selecionadas por esta pesquisa: portanto, podemos concluir que, nos seus programas, a referência à imagem partidária não existiu em nenhum momento. O PRTB estaria em um extremo e o PRN em outro oposto, como partidos que investem em estratégias relativas à imagem partidária como recurso para ganhar o voto do eleitor.

## **Apontamentos finais**

O objetivo proposto neste artigo foi identificar padrões relativos à distribuição de exposição e à referência a uma imagem partidária

no HGPE para a conquista de votos. O método utilizado foi o quantitativo, e as variáveis para análise dos programas agrupam-se em dois conjuntos: tempo de exposição das candidaturas e uso de referência à imagem partidária.

Antes de tecermos algumas considerações finais, é bom lembrar que o horário gratuito faz parte do conjunto de regras que formam o financiamento de campanhas eleitorais, que são os recursos materiais necessários e empregados pelos competidores nas disputas para organizar as campanhas. Há um relativo consenso sobre a necessidade de controlar esses recursos para evitar riscos inerentes ao financiamento de campanha. Entre esses riscos podemos citar que a distribuição desigual dos recursos materiais entre os competidores pode distorcer a disputa, favorecendo uns em detrimento de outros. Outro risco é que os supostos financiadores, ao disporem recursos materiais, acabem favorecendo a concessão de favores em virtude da possível dependência dos candidatos eleitos em relação aos próprios financiadores.

É nesse contexto que podemos interpretar que o acesso gratuito ao rádio e à televisão concedido no Brasil aos partidos para construir suas propagandas políticas coloca-se como uma forma de intervenção para controle sobre os recursos de campanha. Por isso, devemos ter em mente que um ganho proveniente da manutenção do horário eleitoral no formato gratuito para a lisura do processo eleitoral é que, por meio dele, é possível abrir um espaço significativo nos meios eletrônicos de massa para os diferentes competidores, independentemente do seu poderio econômico, para expor argumentos, ideias e propostas, apresentando-se como alternativas para o voto do eleitor (Quadros, 2013).

Contudo, os resultados coletados por esta pesquisa não apontaram o horário gratuito para a disputa proporcional como um espaço para desenvolver argumentos e propostas, pois os partidos não oferecem tempo suficiente às suas candidaturas para que isso ocorra. Na análise geral sobre o tipo de estratégia, a “pequena exposição” foi a dominante na distribuição de tempo nos programas: afinal, o grande número de candidatos impede o predomínio do tipo “grande exposição”. Portanto, “pequena exposição” foi o padrão adotado pelos partidos para abrigar e dar visibilidade aos candidatos que compõem as extensas listas partidárias. Quanto mais próximo do final do período de veiculação do horário gratuito, a divisão da

visibilidade tendeu a prevalecer no tipo “pequena exposição”. De zero a dez segundos, os candidatos, além de falarem seus nomes e seus números, não conseguem expor de maneira clara seus argumentos e suas propostas, tornando ineficiente o recurso do HGPE para cargos proporcionais. Portanto,

De resto, a campanha para estes cargos [proporcional] continua se apoiando fundamentalmente em recursos dispendiosos, como cabos eleitorais, comitês locais, “santinhos”, *outdoors*, carros de som e concessão de favores, necessários para chegar ao eleitorado, uma vez que a presença na mídia eletrônica se mostra inefetiva (MIGUEL, 2010, 172).

O segundo banco de dados analisado – relativo ao investimento dos partidos em sua imagem para conquistar o voto do eleitor no HGPE – mostrou que a “referência direta ao partido” foi a estratégia mais presente nos programas. O baixo percentual de presença de “outras referências coletivistas” corrobora a tese de que, para a grande maioria dos partidos, exceto dois pequenos, as coligações eleitorais interessam somente a eles próprios, ao omitir a composição das coligações.

Quadros (2014, 92), ao analisar os programas do horário gratuito para a prefeitura de Curitiba, em três períodos eleitorais distintos, sugeriu que a menor presença de estratégias protagonistas pelo PSDB, pelo PFL-DEM e pelo PMDB ocorreu em virtude de tais partidos organizarem-se no processo de escolha de candidatos a cargos eletivos a partir de ligações centralizadas em sua cúpula partidária. Por outro lado, a presença mais frequente dessas estratégias, em que se permite a identificação da imagem partidária em uma campanha eleitoral, como ele identificou nos programas para cargos majoritários do PT, teria ocorrido devido a este partido ser organizado no processo de escolha de candidatos a partir de ligações menos centralizadas entre seus membros.

Não há apoio para tais conclusões quando o assunto são os programas do horário gratuito para a eleição proporcional. Os dados coletados mostraram uma única diferença entre esses partidos no que se refere ao investimento em suas imagens para a conquista de voto. O DEM usou somente a “referência direta ao partido” ao expor a sua legenda nos segmentos. Já PSDB, PT e PMDB, além

dessa estratégia, fizeram algumas poucas menções à legenda por meio da fala de seus candidatos, como visível no Gráfico 3. Mas, no geral, apesar das diferenças organizativas internas entre esses partidos quanto ao processo de seleção de seus candidatos, eles acabaram adotando estratégias similares em seus programas para os cargos de deputado estadual do Paraná, em 2014.

Eleição após eleição estamos acompanhando a queda no número de votos para legenda partidária. No ano de 2018 foram 5,55% dos votos válidos, em 2014 o voto de legenda obteve 8,37% dos votos válidos para deputados federais. Em 2010, representou 9,35% e em 2006, 9,83%. Esses números sinalizam a perda da importância dos partidos como critério usado pelo eleitor para definir seu voto.

Atualmente, na Ciência Política, uma vasta literatura tem questionado a importância dos partidos como organizações de mediação eleitoral nos atuais regimes políticos e procuram identificar os padrões de vulnerabilidade dos partidos e da volatilidade eleitoral. Os fatores que se colocam como possíveis responsáveis nessa perda de importância, segundo essas pesquisas, podem ser localizados nas regras eleitorais. Especialistas e representantes de diferentes entidades de classes defendem que o barateamento das campanhas eleitorais, atrelado à redução no número de candidatos em disputa, é uma das soluções para a redução aos incentivos de corrupção eleitoral. Para a diminuição dos gastos de campanha, foi aprovada a Lei nº 13.165/2015 (Brasil, 2015), denominada Reforma Eleitoral 2015, que trouxe alterações significativas nas regras eleitorais, adotadas a partir de 2016. Entre as várias mudanças está a redução do tempo de campanha eleitoral, que passou de 90 para 45 dias. A veiculação dos programas eleitorais gratuitos no rádio e na TV foi reduzido de 45 para 35 dias no primeiro turno.

Os dados coletados por nossa pesquisa sinalizam que a redução no número de candidatos para cargos proporcionais traria maior eficiência no uso do espaço do HGPE como instrumento para divulgação de propostas e para o fortalecimento da imagem partidária na conquista de votos.

Assim com a redução no número de candidatos, reduziriam-se os altos custos de campanha, facilitando o financiamento público, e tornaria o espaço do HGPE mais eficiente para o reforço da imagem partidária como suporte das candidaturas que teriam mais tempo para exposição de suas propostas, suas ideias e seus argumentos.



## Referências

- ALBUQUERQUE, A. D. (1995). Política *versus* televisão: o horário gratuito na campanha presidencial de 1994. *Comunicação e Política*, v. 1, n. 3, p. 49-54.
- ALBUQUERQUE, A. D.; STEIBEL, F. B.; CARNEIRO, C. M. Z. (2008). A outra face do horário gratuito: partidos políticos e eleições proporcionais na televisão. *Dados*, v. 51, n. 2, p. 459-487.
- BRASIL. (2015). Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<https://goo.gl/3t-43Zh>]. Acesso em 20 jul. 2018.
- CARREIRÃO, Y. S. (2008). Opiniões políticas e sentimentos partidários dos eleitores brasileiros. *Opinião pública*, v. 14, n. 2, p. 319-351.
- CERVI, E. U. (2011). O uso do HGPE como recurso partidário em eleições proporcionais no Brasil: um instrumento de análise de conteúdo. *Opinião Pública*, v. 17, n. 1, p. 106-136.
- FERREIRA, G. C. (2015). Em busca do partidarismo: um estudo sobre o HGPE para Deputado Federal nas eleições de 2010. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 6, n. 1, p. 76-96.
- MAINWARING, S.; TORCAL, M. (2005). Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, p. 249-286.
- MIGUEL, L. F. (2010). Apelos discursivos em campanhas proporcionais na televisão. *Política & Sociedade*, v. 9, n. 16, p. 151-175.
- NICOLAU, J. (2004). *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- PAIVA, D.; TAROUÇO, G. S. (2011). Voto e identificação partidária: os partidos brasileiros e a preferência dos eleitores. *Opinião Pública*, v. 17, n. 2, p. 426-451.
- QUADROS, D. G. (2013). *A manutenção do horário gratuito eleitoral vale a pena?* Disponível em: [<https://goo.gl/S6jhM9>]. Acesso em 12 jun. 2016.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Partido político e propaganda política: a imagem partidária em ação no horário gratuito (HGPE) na televisão*. Berlin: Novas Edições Acadêmicas.
- RADMANN, E. R. H. (2001). *O eleitor brasileiro: uma análise do comportamento eleitoral*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- SAMUELS, D. (1997). Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil. *Dados*, v. 40, n. 3.



# 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.

