

ELEIÇÕES NA ALEMANHA

ELECTIONS IN GERMANY

Luiz Carlos dos Santos Gonçalves¹

Recebido em 24/10/23 e aprovado em 14/11/23.

RESUMO

O texto examina particularidades da organização, realização e perfil das eleições na Alemanha, com ênfase em tópicos de interesse para a realidade das eleições brasileiras. Esclarece aspectos dos sistemas híbrido, majoritário e proporcional, utilizados nas eleições do Bundestag, o Parlamento Federal Alemão. Trata de temas como condições de elegibilidade e inelegibilidades, voto obrigatório, financiamento e propaganda eleitorais, e noticia o entendimento do Tribunal Constitucional Federal Alemão sobre o voto eletrônico. Ao final, compara abordagens alemãs e brasileiras para problemas e situações eleitorais e opina sobre a conveniência de adotar algumas das soluções germânicas.

Palavras-chave: Alemanha, sistema eleitoral distrital e proporcional, voto facultativo, financiamento público de partidos políticos, organização das eleições, votação eletrônica.

ABSTRACT

The article examines particularities of the organization and profile of elections in Germany, with an emphasis on topics of interest to the Brazilian elections. It clarifies aspects of the hybrid, majority and proportional systems, used in the elections of the “Bundestag”, the German Federal Parliament. It addresses topics such as eligibility and ineligibility conditions, mandatory voting, electoral funding and propaganda, and explains the understanding, adopted by the German Federal Constitutional Court, on electronic voting. Finally, it compares German and Brazilian approaches to electoral problems and it examines the desirability of adopting some of the German solutions.

Keywords: Germany, district and proportional electoral system, non-obligatory vote, public funding of political parties, organization of elections, electronic voting.

¹ Procurador Regional da República. Mestre e Doutor em Direito do Estado. Ex-Procurador Regional Eleitoral de São Paulo (2016/2019). Renata Cristina dos Santos Novaes, da PUC/SP, colaborou com a pesquisa de artigos e dados sobre a Alemanha e suas eleições.

Sumário: Introdução; 1. A contribuição alemã para o Direito Brasileiro; 2. Quanto ao direito eleitoral, contudo...; 3. Federação e poder legislativo alemães. Sistema eleitoral; 4. A cláusula de barreira; 5. Candidaturas avulsas; 6. O direito de voto e seu exercício; 7. Votação eletrônica e inconstitucionalidade; 8. Elegibilidade e inelegibilidade; 9. Os partidos políticos; 10. O financiamento das campanhas; 11. A propaganda eleitoral; 12. As autoridades eleitorais; 13. Crimes eleitorais e partidários; 14. Quadro comparativo dos regimes jurídicos eleitorais alemão e brasileiro; 15. Comentários conclusivos; Bibliografia.

INTRODUÇÃO

O Direito Alemão exerceu e exerce poderosa influência no Direito Brasileiro a despeito das enormes diferenças de história, economia, cultura e riqueza entre os países.

A Alemanha é um país rico. Tem a economia mais forte da Europa e, em termos mundiais, só perde para os Estados Unidos, China e Japão. Seu Produto Interno Bruto (PIB), em 2022, foi de 3,88 bilhões de euros². Considerando sua população, 84,4 milhões de habitantes, isso dá um PIB *per capita* de 46.264 euros³. A qualidade de vida das pessoas é alta: o país está na nona posição no IDH, índice de desenvolvimento humano⁴. As estradas, as famosas *Autobahnen*, interligam todo o país com grande qualidade construtiva. Os meios de transporte de massa são abundantes, com seus *U-Bahns* e *S-Bahns*, seus trens de alta velocidade e regionais. É um país conhecido por sua indústria pesada e automobilística, com marcas admiradas por produtos tecnológicos robustos e confiáveis, que também se destaca em outros ramos, como ótica de precisão e indústria química.

É um país escolarizado, reconhecido pela excelência de suas instituições de ensino superior, em sua maioria financiadas pelo Estado⁵. O número de jovens que frequentam cursos superiores é elevado: 52%⁶.

² Conforme o *Federal Statistical Office of Germany – Destatis*. Acesso em 17.10.2023.

³ Idem.

⁴ Conforme o *Relatório de Desenvolvimento Humano 2021-2022* (PNUD) p. 284. Acesso em 17.10.2023.

⁵ Conforme a página *Perfil da Alemanha*: “Em 2021, os estudantes na Alemanha podiam escolher entre 420 instituições de ensino superior (120 universidades, 243 universidades de ciências aplicadas/escolas técnicas superiores, 57 faculdades de arte e música), de acordo com a Conferência dos Reitores Alemães (HRK). Juntas, oferecem 20.593 programas de estudos. 272 universidades são financiadas pelo estado, 38 pela igreja e 110 são privadas. Consulta em 25.10.2023.

⁶ Idem.

Esses sucessos, notáveis por eles mesmos, ficam realçados quando se considera que o país foi praticamente destruído na Segunda Guerra Mundial (1939-1945), cujas causas remontam à ascensão do regime nacional-socialista, que chegou ao poder em 1933 e prometia um *reich* de mil anos. Além disso, não se pode desconsiderar que apenas em 1991 houve a unificação entre a antiga República Democrática Alemã, comunista, com menor desenvolvimento econômico e social, e a República Federal Alemã, democracia liberal.

A contribuição alemã para a cultura, a arte, a ciência e a filosofia é imensa. Ainda que sejam lembrados somente nomes que produziram seus trabalhos após a unificação tardia do país, que ocorreu em fins do século XIX, eles exerceram e exercem poderosa influência no contexto mundial. Basta citar nomes como Max Planck, Albert Einstein, Werner Heisenberg, Fritz Lang, Friederich Murnau, Bertold Brecht, Kurt Weil, Rainer Werner Fassbinder, Werner Herzog, Thomas Mann, Edmund Husserl, Karl Jaspers, Martin Heidegger, Herbert Marcuse, Ernest Cassirer, Theodor Adorno, Walter Benjamin, Hannah Arendt, Max Weber, Max Horkheimer, Jürgen Habermas, Niklas Luhmann...⁷

1. A CONTRIBUIÇÃO ALEMÃ PARA O DIREITO BRASILEIRO

Além da pujança econômica e cultural, parte da influência exercida pelo Direito Germânico em nosso país pode ser creditada ao fato de que, lá como aqui, se adota o *civil law*, o direito legislado e codificado, de forte inspiração romanística. Nisto a Alemanha se distingue dos países de influência anglo-saxônica, como a Inglaterra e os Estados Unidos, que seguem o direito comum, a *common law*⁸. Conquanto a diferença entre os sistemas tenda a diminuir, com a valorização do direito legislado nos países anglófonos e dos precedentes judiciais nos países de tradição romanística, ainda é um aspecto relevante quando se procura syndicar a influência alemã no Direito Brasileiro. Cabe registrar que autores alemães chegaram ao Brasil, a princípio, a partir de referências e traduções feitas em países de igual tradição romanística, como a França, a Itália, a Espanha e Portugal. Filósofos e historiadores do Direito como Karl Engisch, Eugen Ehrlich, Georg von Below, Franz Wieacker, Karl Larenz, Claus-Wilhelm Canaris e Theodor Viehweg.

⁷ A indicação desses nomes – e dos que se seguem, em outros parágrafos – não é sistemática. Não envolve critérios de importância ou qualidade das respectivas obras, nem de anuência do autor com qualquer orientação ou entendimento por eles expressado. É apenas evocativa, para trazer à lembrança do leitor nomes sonoros, de fácil encontro em obras de cultura. Alguns nem nasceram no que é, hoje, a Alemanha, embora sejam de fala alemã e tenham feito carreira nesse país.

⁸ Para um interessante panorama sobre o Direito Alemão nos séculos XX e XXI, ver Thomas Duve, *História do Direito na Alemanha: Tradições Nacionais e Perspectivas Transnacionais*. Publicado nos cadernos do Programa de Pós-Graduação – Direito – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, vol. 161, n. 11, 2021. Consulta em 20.10.2023.

Nosso Código Civil de 1916 foi influenciado pelo BGB, o *Bürgerliches Gesetzbuch*, de 1900, cuja principal inovação formal, diante do pioneiro Código Civil Francês, foi a inclusão de uma *Allgemeine Teil*, uma parte geral, que trouxe impulso para os estudos da Teoria Geral do Direito e do Direito Civil.

Pontes de Miranda, para muitos nosso civilista-mor, estudou e se inspirou em autores germânicos, uma vez que era fluente no idioma alemão⁹.

Por sua vez, nosso Direito Penal recebeu valiosas lições de estudiosos alemães como Anselm von Feuerbach, Ernst von Beling, Reinhart Maurach, Edmund Mezger, Hans Welzel, Claus Roxin, Winfried Hassemer, Günther Stratenwerth, Günther Jakobs, Bernd Schünemann e tantos outros. Não se pode descurar que Nelson Hungria, que tem o prestígio de ter sido o maior juspenalista brasileiro, falava alemão.

Provavelmente a maior influência germânica no Direito Brasileiro apresenta-se no Direito Público, com ênfase no Direito Constitucional. Aqui devem ser lembrados nomes como Georg Jellinek, Gustav Radbruch, Richard Thoma, Carl Schmitt, Rudolf Smend, Karl Loewenstein, Reinhold Zippelius, Robert Alexy, Peter Häberle, Konrad Hesse, Ernst-Wolfgang Böckenförde, Paul Kirchhof, Dieter Grimm...

Para o Direito Constitucional, a relevância da doutrina e da construção institucional alemãs se equivale e talvez supere outras influências como as dos países ibéricos, da França, da Itália e dos Estados Unidos. Ponto de destaque é a notável experiência da Constituição de Weimar, de 1919, um período de liberdades, de efervescência cultural e política¹⁰, rudemente contrastado pelo regime ditatorial nazista que lhe seguiu. Depois, vale mencionar a reconstrução democrática no pós-Segunda Guerra, que legou a Lei Fundamental Alemã, de 1949, e a criação do *Bundesverfassungsgericht*, o Tribunal Constitucional Federal. Mais recentemente, a reunificação alemã, com o fim da antiga República Democrática Alemã, trouxe interessantes desdobramentos jurídicos.

A jurisprudência do *Bundesverfassungsgericht*, notadamente na interpretação e desenvolvimento dos direitos fundamentais, é marco do constitucionalismo a partir da segunda metade do século XX.

⁹ Vida e obra de Pontes de Miranda a partir de uma perspectiva alemã – Com especial referência à tricotomia “existência, validade e eficácia do negócio jurídico”. – Jan Peter Schmidt. Revista Fórum de Direito Civil, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, jan./abr. 2014.

¹⁰ Valiosa descrição do período, com indicativos do ambiente e das soluções jurídicas inauguradas pela Constituição de Weimar, encontra-se em ‘História Constitucional da Alemanha – Da constituição da Igreja de São Paulo à Lei Fundamental’, de Ingo Wolfgang Sarlet e Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, Editora Fundação Fênix, Porto Alegre. [Edição disponibilizada pelo Centro de Estudos Europeus e Alemães da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.](#) Consulta em 20.10.2023.

2. QUANTO AO DIREITO ELEITORAL, CONTUDO...

A influência do direito alemão, outrossim, não se apresenta tão relevante quando o assunto é este outro ramo do direito público, o direito eleitoral. O modo como as eleições são organizadas naquele país, no âmbito federal e nos entes parcelares, quem as organiza, como se vota, quem pode votar, quem pode se candidatar, como os partidos lançam seus candidatos, quais são as condições positivas e negativas para as candidaturas e sob quais critérios os candidatos são considerados eleitos, como funcionam os partidos e seu financiamento, a propaganda partidária e eleitoral, quem pode examinar controvérsias relacionadas a estes temas, ou seja, todo o temário do Direito Eleitoral, não recebe, no Brasil, a atenção que decerto merece.

Quando se fala nas eleições alemãs, os tópicos que têm despertado maior interesse são o seu peculiar sistema de votação distrital – que combina aspectos majoritários e proporcionais – a cláusula de barreira, ali prevista desde 1953 e, mais recentemente, a decisão do Tribunal Constitucional Federal desfavorável aos métodos eletrônicos de votação e apuração.

É pouco.

Trata-se, afinal, de uma república federativa, um estado social de direito, de tradição romanística, que busca construir uma democracia representativa com base nos partidos, com normas eleitorais previstas na constituição, nas leis e em regulamentos e que oferece soluções interessantes em diversos assuntos eleitorais.

O texto que segue procura, sem maiores aprofundamentos dogmáticos, delinear aspectos de relevo das eleições na Alemanha, cotejando-os, ao final, com a experiência brasileira. De logo se adverte que não se trata de exame extenso, incompatível com o propósito deste artigo. Por exemplo, as eleições para o parlamento europeu, que mais e mais ganham relevância no contexto alemão, não são objeto do presente estudo.

3. FEDERAÇÃO E PODER LEGISLATIVO ALEMÃES. SISTEMA ELEITORAL.

A Alemanha é uma república federativa, formada pela união de 16 estados federados¹¹, os *Länder*. Estes, por sua vez, são subdivididos em municípios. A Lei

¹¹ Baden-Württemberg, Baviera, Berlim, Brandemburgo, Bremen, Hamburgo, Hessen, Mecklemburgo-Pomerânia Ocidental, Baixa Saxônia, Renânia do Norte-Vestfália, Renânia do Palatinado, Sarre, Saxônia, Saxônia-Anhalt, Schleswig-Holstein, Turíngia. [Fonte](#), consulta em 16.10.2023.

Fundamental da Alemanha garante autonomia a estes entes parcelares e traz disposições sobre eleições e voto¹².

O poder legislativo no âmbito federal é bicameral, com o *Bundestag*, Parlamento Federal, com representantes escolhidos pelos eleitores e o *Bundesrat*, Conselho Federal, composto por representantes indicados pelos Estados, cujo número é calculado com base na população de cada Estado¹³.

O sistema de governo é o parlamentarista. O chefe de governo, o *Bundeskanzler*, é eleito pelo *Bundestag*¹⁴ e permanecerá nesta posição enquanto perdurar a legislatura ou até que um voto de desconfiança seja aprovado pela maioria do Parlamento. Há um chefe de Estado, o Presidente Federal, eleito por uma assembleia, a *Bundesversammlung*, constituída por integrantes do Parlamento Federal e por um igual número de representantes eleitos pelos Parlamntos dos Estados¹⁵. O mandato presidencial é de cinco anos. Sua função principal é a representação do país no âmbito internacional.

¹² Alemanha. *Lei Fundamental*. “Artigo 28 [Constituições estaduais – Autonomia administrativa dos municípios] A ordem constitucional nos Estados tem de corresponder aos princípios do Estado republicano, democrático e social de direito, no sentido da presente Lei Fundamental. Nos Estados, distritos e municípios, o povo deverá ter uma representação eleita por sufrágios gerais, diretos, livres, iguais e secretos. De acordo com o direito da Comunidade Europeia, as pessoas que possuam a cidadania de outro país membro da Comunidade Europeia também têm o direito de votar e de ser eleitas nas eleições distritais e municipais. Nos municípios pode existir uma assembleia comunal em vez de um organismo eleito [...]” – Trad. aut. : Google. Consulta em 25.10.2023.

¹³ Alemanha. *Lei Fundamental*: Artigo 51 [Constituição – Ponderação de votos] (1) O Conselho Federal é formado por membros dos governos dos Estados, que os nomeiam e exoneram. Outros membros dos seus respectivos governos podem atuar como suplentes. (2) Cada Estado tem direito a, no mínimo, três votos. Estados com mais de dois milhões de habitantes têm quatro, com mais de seis milhões de habitantes têm cinco e com mais de sete milhões de habitantes têm seis votos. (3) Cada Estado pode designar tantos membros quantos votos tiver. Os votos de cada Estado só podem ser dados por unanimidade e somente através dos membros presentes ou seus suplentes”. – Trad. aut.: Google. Consulta em 25.10.2023.

¹⁴ Alemanha. *Lei Fundamental*. Artigo 63 [Eleição do Chanceler Federal] (1) O Chanceler Federal é eleito pelo Parlamento Federal, por proposta do Presidente Federal, sem debate prévio. (2) Fica eleito quem obtiver os votos da maioria dos membros do Parlamento Federal. O eleito deverá ser nomeado pelo Presidente Federal. (3) Se o candidato proposto não for eleito, o Parlamento Federal poderá eleger um Chanceler Federal com mais da metade de seus membros, no prazo de catorze dias após a votação. (4) Não se realizando a eleição dentro deste prazo, será efetuada imediatamente uma nova votação, da qual resultará eleito quem obtiver o maior número de votos. Se o eleito obtiver os votos da maioria dos membros do Parlamento Federal, o Presidente Federal deverá nomeá-lo dentro de sete dias após a votação. Caso o eleito não consiga esta maioria, o Presidente Federal deverá nomeá-lo ou dissolver o Parlamento Federal, dentro de sete dias – Trad. aut.: Google. Consulta em 25.10.2023.

¹⁵ Alemanha. *Lei Fundamental*. Art. 54. [Eleição – Duração do mandato] (1) O Presidente Federal é eleito, sem debate prévio, pela Assembleia Federal. É elegível todo cidadão alemão que possua direito de voto para o Parlamento Federal e que tenha quarenta anos completos. (2) O mandato do Presidente Federal tem a duração de cinco anos. A reeleição consecutiva é permitida apenas uma vez. (3) A Assembleia Federal é constituída por membros do Parlamento Federal e um número igual de membros eleitos pelos Parlamntos dos Estados, segundo os princípios da eleição proporcional. (4) A Assembleia Federal reúne-se, no mais tardar, trinta dias antes do término do mandato do Presidente Federal, ou, no caso de cessação prematura, trinta dias após esta data, no mais tardar. Ela é convocada

É de interesse registrar, assim, que tanto o cargo de Chefe de Governo quanto o de Chefe de Estado são objeto de eleições indiretas.

A eleição de membros para o Parlamento Federal é regida pelos artigos 38 e 39 da Lei Fundamental¹⁶. Os detalhes são dados pela *Bundeswahlgesetz*, a Lei Eleitoral Federal, que por sua vez é complementada pelo *Bundeswahlordnung*, o Regulamento Eleitoral Federal.

O sistema é peculiar, trazendo aspectos majoritários e proporcionais. Combina a lista aberta de candidatos nos distritos e a lista fechada, partidária, no âmbito estadual. São 299 distritos eleitorais, *Landkreis*, desenhados a partir de critérios populacionais. Eles são uninominais, ou seja, neles se elege apenas um deputado. A eleição dos demais membros do *Bundestag* – até as eleições de 2021 eram 598 cadeiras – será complementada pelos candidatos apresentados na lista partidária, estadual. O eleitor vota duas vezes: i) no candidato de sua escolha, que será eleito pela regra majoritária e, ii) na lista partidária de sua predileção.

O sistema permite que o eleitor sufrague um candidato com maior viabilidade no âmbito local e, ao mesmo tempo, vote num partido que conte com sua preferência, ainda que distinto daquele do candidato do primeiro voto. A regra favorece a sobrevivência de partidos menores, ideologicamente coesos. Outrossim, há uma cláusula de barreira, prevista na Lei Eleitoral Federal, que será abordada em tópico autônomo.

O total de cadeiras do *Bundestag* é repartido entre os partidos, conforme os segundos votos obtidos nos Estados, nacionalmente somados. E cada Estado terá definido o seu quinhão de representantes de acordo com sua população. A

pelo presidente do Parlamento Federal. (5) Uma vez findada a legislatura do Parlamento Federal, começa a contar o prazo estabelecido no §4, primeira frase, a partir da primeira reunião do novo Parlamento Federal. (6) Considera-se eleito quem obtiver os votos da maioria dos membros da Assembleia Federal. Se nenhum dos candidatos alcançar essa maioria em dois escrutínios, será eleito aquele que obtiver o maior número de votos na votação seguinte. (7) A matéria será regulamentada por uma lei federal- Trad. aut.: Google. Consulta em 25.10.2023.

¹⁶ Alemanha. *Lei Fundamental*. Artigo 38 [Eleições] (1) Os deputados do Parlamento Federal alemão são eleitos por sufrágio universal, direto, livre, igual e secreto. São representantes de todo o povo, independentes de quaisquer encargos e instruções e subordinados unicamente à sua consciência. (2) É eleitor quem tiver completado dezoito anos de idade; é elegível quem tiver atingido a idade estabelecida para a maioridade. (3) A matéria será regulamentada por uma lei federal.

Artigo 39 [Legislatura – Sessões – Convocação] (1) O Parlamento Federal é eleito por quatro anos, ressalvadas as disposições contrárias aqui expressas. Sua legislatura termina com a reunião inaugural de um novo Parlamento Federal. As novas eleições serão realizadas a partir de 46 meses e, no mais tardar, aos 48 meses do início da legislatura. Em caso de dissolução do Parlamento Federal, as novas eleições têm de ser realizadas no prazo de sessenta dias. [...]” – Trad. aut.: Google. Consulta em 25.10.2023.

seguir, os critérios para distribuição dessas cadeiras: as vagas estaduais serão dadas aos partidos consoante a votação nos distritos e nas listas partidárias. O segundo voto, no âmbito dos Estados, servirá para definir o total de deputados que, a princípio, cada partido obteve.

Se o partido tiver direito a mais cadeiras do que candidatos que conseguiu eleger nos distritos, serão chamados os nomes da lista fechada estadual correspondentes a tais vagas. Por exemplo, o partido tem direito a 30 cadeiras, mas somente elegeu 27 candidatos nos distritos: os três faltantes serão os três primeiros da lista fechada.

E se o partido elegeu 30 deputados nos distritos, mas, de acordo com os segundos votos, tem direito somente a 27 vagas? Esta hipótese tem suscitado viva controvérsia e variadas alterações legislativas na Alemanha. São os chamados “mandatos pendentes”, *Überhangmandate*.

Inicialmente, havia simplesmente o acréscimo de cadeiras para o partido dos mandatos pendentes. O problema é que isso subvertia a regra da representação proporcional, pois o partido beneficiado ficaria com um percentual maior de cadeiras do que teria direito pelos segundos votos que obteve. Concomitantemente, diminuía o percentual das demais agremiações.

Para evitar esse prejuízo, uma alteração da Lei Eleitoral Federal em 2013 – feita após decisão do Tribunal Constitucional Federal¹⁷ – criou a figura dos *Ausgleichsmandate*, “mandatos de compensação”, atribuindo àqueles outros partidos novas cadeiras no Parlamento Federal, de modo que, ao final, o número corresponda à fração a que têm direito. Exemplo: em 2021 a União Social Cristã (CSU) obteve 5% dos votos em lista, o que lhe daria direito a 30 cadeiras. Entrementes, ela elegeu, nos distritos, 45 representantes. Esses representantes tiveram vaga assegurada e, portanto, para que a CSU não tivesse mais do 5% das vagas, foi necessário aumentar o número de cadeiras no Parlamento, dando-as aos outros partidos¹⁸.

¹⁷ Alemanha. Tribunal Constitucional Federal. Sentença do Segundo Senado, de 25 de julho de 2012 – 2 BvF 3/11 – Rn. 1-164. A decisão diz que: “1.A formação das cotas de assentos estaduais com base no número de eleitores de acordo com a Seção 6, Parágrafo 1, Sentença 1 do BWG permite o efeito do peso de voto negativo e, portanto, viola os princípios de igualdade e imediatismo das eleições, bem como a igualdade de oportunidades para os partidos. 2. a) No sistema de representação proporcional criado pela legislatura associado à eleição pessoal, os mandatos pendentes (Seção 6 Parágrafo 5 BWG) só são aceitáveis na medida em que não abolem o caráter básico da eleição como representação proporcional. b) Os princípios da igualdade eleitoral e da igualdade de oportunidades para os partidos são violados no caso de mandatos pendentes superiores à metade do tamanho do grupo parlamentar” – Trad. aut.: Google. Consulta em 18.10.2023.

¹⁸ Essa informação foi extraída da página da Deutsche Welle: “Bundestag incha e bate novo recorde de mandatos”, de 29.09.2021. Consulta em 16.10.2023.

Outro exemplo: nas eleições de 2021, o Estado de Baden-Württemberg, com seus 9,3 milhões de habitantes, teria direito, a princípio, a 77 cadeiras. Um dos partidos, a CDU¹⁹, obteve 33 mandatos diretos, numa disputa total de 38 distritos. Ocorre que sua votação proporcional lhe dava direito somente a 21 assentos. Havia, portanto, para ela, 12 *Überhangmandate*. Para respeitar as cadeiras que os demais partidos obtiveram graças à votação em suas listas no Estado, houve necessidade de atribuir mais cadeiras ao SPD²⁰, de 10 para 22, para os Verdes²¹, de 9 para 18 e da Esquerda²², de 2 para 3, do FDP²³ de 7 para 16 e da AfD²⁴ de 4 para 10. A representação de Baden-Württemberg no Parlamento Federal subiu de 77 para 102²⁵.

É isso que ajuda a explicar o fato de que, atualmente, o *Bundestag* é composto por 736 deputados.

Essas soluções fizeram do Parlamento Federal alemão o segundo maior do mundo, atrás apenas do chinês, no qual a casa chega a ter três mil membros. Só que, ao invés dos mais de oitenta milhões de habitantes, há na China 1 bilhão e meio. Dessa maneira, o número de deputados *per capita* na Alemanha é, provavelmente, o maior do mundo. No Brasil, cuja população é de cerca de 200 milhões de habitantes, temos 513 deputados federais, ou seja, menos do que os atuais 736 deputados alemães.

Para minorar o problema, a *Bundeswahlgesetz* foi alterada em 2020 – limitando os mandatos compensatórios – e, novamente, pela lei de alteração da 25ª alteração da Lei Eleitoral Federal, publicada em 8 de junho de 2023²⁶, que simplesmente extinguiu tanto os mandatos pendentes quanto os compensatórios. A partir das eleições de 2025, o número de deputados será de 630 e nem todo candidato eleito por um distrito terá direito, automaticamente, a uma vaga no Parlamento Federal, uma vez que o número total de cadeiras partidárias será dado agora, exclusivamente, pela segunda votação²⁷. É a chamada “cobertura do segundo voto”, *Zweitstimmendeckung*.

¹⁹ Christlich Demokratische Union Deutschlands. Partido da Democracia Cristã.

²⁰ Sozialdemokratische Partei Deutschlands. Partido Social-Democrata da Alemanha.

²¹ Die Grünen.

²² Die Linke.

²³ Freie Demokratische Partei. Partido Democrático Livre.

²⁴ Alternative für Deutschland. Alternativa para a Alemanha.

²⁵ Informações obtidas na página do Centro Estadual de Educação Política de Baden-Württemberg: [Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg](https://www.recht.bund.de/bgbl/1/2023/147/VO.html). Consulta em 24.10.2023.

²⁶ Disponível em <https://www.recht.bund.de/bgbl/1/2023/147/VO.html>. Consulta em 18.10.2023.

²⁷ *Texto jornalístico* que ajuda a compreender a mudança, foi publicado pela página “Tageschau”, em mar. 2023. Consulta em 18.10.2023. Trad. aut.: Google.

Vê-se, portanto, que, ao contrário de certa *vulgata* às vezes difundida no Brasil, o sistema distrital alemão não implica a escolha de dois candidatos no âmbito distrital, um pelo critério majoritário e outro pelo proporcional. Trata-se de um arranjo intrincado, com vantagens e desvantagens, que foi objeto de correções em 2013 e 2023 e que, mesmo em seu país de origem, acarreta viva polêmica.

Virgílio Afonso da Silva contesta que o sistema alemão seja misto, majoritário e proporcional. Para ele:

[...] pode-se afirmar: se todos os mandatos são distribuídos de forma a que cada partido tenha um número de mandatos proporcional à sua força, isso significa que o sistema eleitoral alemão é um sistema que atende ao princípio representativo proporcional e que, por conseguinte, se insere na categoria dos sistemas proporcionais²⁸.

Outrossim, é o modo que ganhou trânsito para referência ao sistema adotado na Alemanha para as eleições do seu Parlamento.

Para as eleições dos *Landtage*, podem existir regras autônomas, distintas do método de dois votos adotado para as eleições federais. Por exemplo, em Baden-Württemberg e Sarre os eleitores têm um único voto²⁹.

Quanto ao âmbito municipal, oportuno o esclarecimento de Lucia Luz Meyer (2010) sobre as eleições, a *Kommunalwahl*³⁰:

[...] Para os representantes municipais existem diversos nomes, por exemplo, quando não é uma cidade, denomina-se de Conselho da Comunidade (*Gemeinderat*); em algumas cidades tem-se o Conselho da Cidade (*Stadtrat*) com outras designações, por exemplo, *Stadtverordnetenversammlung*. Essa eleição compreende:

c.1) eleição para o Legislativo Municipal (*Gemeinderatswahl*), que ocorre a cada 4 ou 6 anos, dependendo do Município, e elegendo-se os representantes (*Abgeordneten/Volksvertreten*) de uma cidade (*Stadt*) ou de um Município (*Gemeinde*);

²⁸ “A inexistência de um sistema eleitoral misto e suas consequências na adoção do sistema alemão no Brasil”- Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política 23 (1998): 238-243.

²⁹ Alemanha. *Central Federal para a educação política. Bundeszentrale für politische Bildung*. Consulta em 25.10.2023. Trad. aut.: Google.

³⁰ *Noções básicas sobre a atual organização político-administrativa da República Federal da Alemanha*. Jus.com.br. Consulta em 19.10.2023.

c.2) eleição para Prefeito (*Bürgermeisterwahl*) de uma cidade (*Stadt*) ou de um Município (*Gemeinde*), a cada 5 ou 8 anos, a depender do Município.

4. A CLÁUSULA DE BARREIRA

A Lei Eleitoral Federal prevê uma cláusula de barreira, conhecida como *Sperrklausel* ou, mais comumente, *Fünfprozentklausel*, cláusula dos cinco por cento. Segundo o que dispõe, os partidos que não tiverem alcançado ao menos cinco por cento dos votos no âmbito nacional não terão direito a ocupar cadeiras, exceto se for um partido de minorias nacionais³¹. Antes da reforma de 2020, a barreira não se aplicava a partidos que tivessem elegido ao menos três deputados diretamente, nos distritos. A reforma de 2020 afastou esta possibilidade e, assim, os partidos com menos de cinco por cento de votos não ocupam cadeiras.

João Paulo Saraiva Leão Viana (2006) observa que a finalidade da cláusula é evitar a fragmentação partidária e favorecer a governabilidade:

O principal argumento utilizado pelos defensores da cláusula de exclusão, quando das discussões sobre sua implementação, seria evitar o alto número de partidos, como o que ocorreu na República de Weimar, e possibilitar assim a formação de governos estáveis³².

O autor cita que essa regra é aplicável às eleições para os legislativos estaduais. Quanto à ressalva às minorias nacionais, ele cita nota do Departamento de Imprensa e Informação do Governo Federal, Perfil da Alemanha, de 1999, p. 173-174:

Nos casos de representação de minorias nacionais, prescinde-se da cláusula de exclusão a nível estadual. Assim acontece, por exemplo, com o agrupamento de eleitores em Schleswig-Holstein, que representa a minoria dinamarquesa e possui um deputado na Assembleia Legislativa daquele estado, embora não reúna 5% dos votos.

³¹ Alemanha. *Lei Eleitoral Federal*. “Primeira Seção. Parágrafo quarto. [...] (2) Os assentos são distribuídos entre os partidos proporcionalmente ao número de segundos votos emitidos na área eleitoral para as listas estaduais do partido de acordo com a Seção 5 (distribuição superior). Não serão levados em consideração:

1. os segundos votos dos eleitores que deram seu primeiro voto em um candidato aprovado de acordo com a seção 6, parágrafo 2, e 2. partidos que receberam menos de 5 por cento dos segundos votos válidos na área eleitoral. [...] A frase 2 não se aplica às listas apresentadas por partidos de minorias nacionais” – Trad. aut.: Google. Consulta em 25.10.2023.

³² Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Estudos Eleitorais, volume 2, n. 3, maio/agosto de 2006.

O Tribunal Constitucional Federal Alemão nunca declarou inconstitucional a exigência dos 5% nas eleições nacionais³³, conquanto tenha dito que a situação “não pode ser considerada constitucionalmente inofensiva para sempre”³⁴. Houve invalidação de norma do Estado de Schleswig-Holstein³⁵ por razões ligadas à realidade local e, posteriormente, da exigência de 3% de votos para as eleições europeias por ofensa ao direito à igualdade de chances entre os partidos³⁶.

O tema permanece controverso. Os votos dados aos partidos que não alcançaram o índice de 5% são considerados “perdidos”.

Se o partido não alcançar o percentual mínimo, candidatos seus que tenham sido eleitos diretamente nos distritos – primeiro voto – ocuparão cadeiras no Parlamento, mas serão considerados apenas um grupo de parlamentares, sem as prerrogativas dadas às greis partidárias.

5. CANDIDATURAS AVULSAS

A *Bundeswahlgesetz*, ao disciplinar as condições de elegibilidade, o faz de modo contido³⁷, exigindo apenas a nacionalidade alemã, a idade de 18 anos e a inexistência de decisão judicial que declare a inaptidão para o voto ou candidatura³⁸. As menções aos partidos políticos aplicam-se apenas à elaboração de listas para disputar o segundo voto dos eleitores, que elegerão deputados de acordo com o critério proporcional.

Desse modo, autorizam-se candidaturas avulsas para a disputa do primeiro voto, condicionadas à apresentação do apoio de, ao menos, 200 eleitores aptos a votar na circunscrição³⁹.

³³ Alemanha. Tribunal Constitucional Federal. BverfGE 1, 208.

³⁴ Alemanha. Tribunal Constitucional Federal. BverfGE 135, 256.

³⁵ Alemanha. Tribunal Constitucional Federal. BVerfG, [sentença do Segundo Senado, de 13 de fevereiro de 2008 - 2, BvK 1/07 -, Rn. 1-149](#). Consulta em 17.10.2023.

³⁶ Alemanha. Tribunal Constitucional Federal. BVerfG, [sentença do Segundo Senado, de 26 de fevereiro de 2014 - 2, BvE 2/13 -, Rn. 1-116](#). Consulta em 17.10.2023.

³⁷ Alemanha. [Lei Eleitoral Federal](#). Terceira Seção: direito de voto e elegibilidade

§ 15 Elegibilidade. (1) Qualquer pessoa elegível para votar no dia da eleição: 1. O alemão na acepção do artigo 116, n. 1, da Lei Básica; 2. Completou dezoito anos. (2) Não elegível: 1. Que está excluído do direito de voto de acordo com a Seção 13 ou; 2. Qualquer pessoa que, por decisão de um juiz, não tenha elegibilidade ou capacidade para ocupar cargos públicos. 3. (revogado) – Trad. aut. Google. Consulta em 25.10.2023.

³⁸ Alemanha. Código Penal. § 45 – Perda da capacidade para o desempenho de cargos públicos, de ser eleito e do direito ao sufrágio. [...]”. Ver mais informações adiante.

³⁹ Alemanha. [Lei Eleitoral Federal](#). Quarta Seção. Preparação para a eleição [...] § 20 Conteúdo e forma das propostas

Quanto às eleições para Presidente e Chanceler, indiretas, tampouco exigem filiação partidária. Joachim Gauck, que não integrava nenhum partido político, foi eleito Presidente Federal, cargo que ocupou de 2012 a 2017.

6. O DIREITO DE VOTO E SEU EXERCÍCIO

A Alemanha não prevê o voto obrigatório. Podem votar aqueles que já tiverem completado dezoito anos, que tenham moradia ou residam no país⁴⁰ e que não tenham sido judicialmente excluídos do direito de voto, como autoriza o parágrafo 45 do Código Penal Alemão⁴¹. Admite-se o direito de voto de alemães residentes no exterior desde que “depois de completarem catorze anos, tenham ocupado um apartamento ou residido habitualmente na República Federal da Alemanha durante pelo menos três meses ininterruptos e essa residência não tenha ocorrido há mais de 25 anos” ou “2. por outras razões, adquiriram familiaridade pessoal e direta com as condições políticas na República Federal da Alemanha e são afetados por elas”.

O voto só pode ser exercido perante o distrito eleitoral correspondente. É pessoalíssimo, mas a lei autoriza ajuda de terceiros em caso de pessoas com deficiência:

eleitorais distritais (1) A proposta de eleição distrital só poderá conter o nome de um candidato. Cada candidato só pode ser nomeado em um distrito eleitoral e aqui apenas em uma indicação eleitoral distrital. Só podem ser propostos como candidatos aqueles que tenham dado o seu consentimento por escrito; o consentimento é irrevogável. (2) As propostas eleitorais distritais dos partidos devem ser assinadas pessoalmente e à mão pela direção da associação regional ou, se não existirem associações regionais, pelas direções das associações regionais imediatamente inferiores em cuja área se situa o círculo eleitoral. Eles só poderão ser aprovados se for aprovada uma lista estadual para o partido no país em questão. As propostas eleitorais distritais dos partidos mencionados no Artigo 18, Parágrafo 2º, também devem ser assinadas pessoalmente e manuscritas por pelo menos 200 eleitores elegíveis no círculo eleitoral; o direito de voto deverá ser conferido no momento da assinatura e deverá ser comprovado no momento da apresentação da proposta eleitoral distrital. O requisito de 200 assinaturas não se aplica às nomeações eleitorais distritais provenientes de partidos minoritários nacionais. (3) Outras propostas eleitorais distritais devem ser assinadas pessoalmente e manuscritas por pelo menos 200 eleitores elegíveis no círculo eleitoral. O parágrafo 2º, segunda metade da frase, aplica-se em conformidade. (4) As propostas eleitorais distritais dos partidos devem conter o nome do partido apresentador e, caso utilize um nome abreviado, este, as demais propostas eleitorais distritais também devem conter uma senha” – Trad. aut.: Google. Consulta em 25.10.2023.

⁴⁰ Há critérios para esta residência.

⁴¹ Alemanha. Código Penal. § 45. Perda da capacidade para o desempenho de cargos públicos, de ser eleito e do direito ao sufrágio. (1) Quem tiver sido condenado por um crime à pena privativa de liberdade por um ano ou mais, perde, pelo prazo de cinco anos, a capacidade para exercer um cargo público e de obter direitos em razão de eleições. (2) O juízo pode privar o condenado pelo prazo de dois a cinco anos dos direitos mencionados no item anterior, se houver previsão especial em lei. (3) Com a perda da capacidade para exercer cargos públicos perde o condenado direitos relativos ao cargo que eventualmente possua. (4) Com a perda da capacidade para obter direitos advindos de eleição perde o condenado o cargo que eventualmente possua e os direitos a ele correspondentes, exceto se houver disposição legal em sentido diverso. (5) O juízo pode privar o condenado por um período de dois a cinco anos de eleger ou votar em assuntos oficiais, se a lei o prever especialmente”. – Trad. do autor, a partir do texto em espanhol constante da página do Professor Luiz Regis Prado. Consulta em 18.10.2023.

Uma pessoa com direito a voto que não saiba ler ou que esteja impedida de votar devido a uma deficiência pode procurar a ajuda de outra pessoa. A assistência limita-se à assistência técnica com o anúncio da decisão de voto tomada e expressa pelo titular do direito de voto. Não é permitida a assistência prestada sob influência abusiva, que substitua ou altere a vontade ou decisão autodeterminada da pessoa com direito a voto, ou se houver conflito de interesses por parte da pessoa que presta assistência⁴².

A Lei Federal Alemã excluía do direito de voto pessoas sob curatela e aquelas internadas em hospital psiquiátrico por ordem judicial. O Tribunal Constitucional Federal, todavia, declarou a inconstitucionalidade dessas restrições⁴³.

Há um “caderno eleitoral”, um banco de dados sobre os eleitores, cuja responsabilidade é dos municípios⁴⁴ e que deve ser disponibilizado para fiscalização ao menos 24 dias antes das eleições. Os eleitores são notificados, no prazo de 21 dias antes do pleito, do seu direito de voto. A notificação conterá, entre outras informações, o local e horário da sala de votação e se ela é livre de barreiras, o número sob o qual a pessoa está inscrita no caderno eleitoral e a orientação para que apresente seu bilhete de identidade ou passaporte⁴⁵.

O eleitor pode marcar, nessa notificação de voto, seu desejo de votar por correspondência, devolvendo-a para a repartição remetente. Em poucos dias, receberá seu boletim de voto e um envelope, a ser lacrado e enviado à autoridade indicada naquele aviso. A carta deve ser postada a tempo de chegar até às 18 horas do dia da votação. A lei dispõe que “[o] governo federal arca com os custos da entrega gratuita da correspondência de voto”, parágrafo 36, seção (4).

O regulamento Eleitoral Federal traz disposições especiais para o voto em hospitais, lares de idosos, mosteiros, instituições socioterapêuticas e correccionais. Uma sala de votação deve ser disponibilizada nas prisões e a direção da instituição informará os presos habilitados a votar onde e quando poderão fazê-lo⁴⁶.

⁴² Alemanha. Lei Eleitoral Federal. Terceira Seção: Direito de voto e elegibilidade, § 12, Direito de voto.

⁴³ Alemanha. Tribunal Constitucional Federal. Decisão do Segundo Senado, de 29 de janeiro de 2019 – 2 BvC 62/14 –, Rn. 1-142. Consulta em 18.10.2023.

⁴⁴ Na Alemanha, os moradores precisam se registrar na prefeitura local.

⁴⁵ Alemanha. Regulamento Eleitoral Federal. Segunda Subseção, § 19.

⁴⁶ Alemanha. Regulamento Federal Eleitoral. Segunda Subseção, § 64.

7. VOTAÇÃO ELETRÔNICA E INCONSTITUCIONALIDADE

A *Bundeswahlgesetz* previa a possibilidade de uso de máquinas de votação e apuração⁴⁷. Outrossim, o Tribunal Constitucional Federal, examinando o reglamento para esse emprego nas eleições do *Bundestag* de 2005, considerou-o inconstitucional. A ementa da decisão⁴⁸ é a seguinte:

1. Princípio da votação pública do Artigo 38, em conjunto com o Artigo 20, Parágrafo 1 e Parágrafo 2 GG, exige que todas as etapas essenciais da eleição estejam sujeitas à revisão pública, a menos que outras preocupações constitucionais justifiquem uma exceção.
2. Ao utilizar urnas eletrônicas, os cidadãos devem poder verificar as etapas essenciais do processo de votação e a determinação dos resultados de forma fiável e sem qualquer conhecimento especial.

A eleição não foi anulada, por entender a Corte que eventuais erros no emprego dos equipamentos - não comprovados, de todo modo - teriam efeito marginal para aquela eleição. Outrossim, a decisão versou sobre aspectos de grande interesse para o regime jurídico das votações e apurações eletrônicas. Não houve declaração de inconstitucionalidade de toda e qualquer utilização de maquinário informático para as eleições. Sem embargo, a realização de testes prévios de conformidade não foi considerada suficiente para suprir a compreensão do eleitor, sem exigir dele conhecimentos especializados. A decisão sinalizou que, se existirem outros métodos de controle, registrando os votos para além do armazenamento eletrônico, o uso dos equipamentos poderá ser aceito. E considera que a rapidez da divulgação dos resultados não é argumento suficiente para

⁴⁷ Alemanha. *Lei Eleitoral Federal*. Quinta Seção. Ato eleitoral. § 35 Votação com urnas eletrônicas. (1) Para facilitar a emissão e a contagem dos votos, podem ser utilizadas máquinas de votação em vez de boletins de voto e urnas. (2) As máquinas de votação na acepção do n.º 1 devem garantir o sigilo da votação. O seu desenho deve ser aprovado oficialmente para eleições individuais ou em geral para utilização nas eleições para o *Bundestag* alemão. O Ministério Federal do Interior, da Construção e da Comunidade decide sobre a aprovação a pedido do fabricante da máquina de votação. A utilização de uma máquina de votação oficialmente aprovada requer a aprovação do Ministério Federal do Interior, Construção e Comunidade. A aprovação pode ser dada para eleições individuais ou em geral. (3) O Ministério Federal do Interior, Construção e Comunidade está autorizado a emitir disposições mais detalhadas por meio de portaria legal que não requer o consentimento do Bundesrat: 1. os requisitos para a aprovação oficial do projeto das urnas eletrônicas, bem como para a retirada e revogação da aprovação, 2.o procedimento para a aprovação oficial do projeto, 3. o procedimento para testar uma máquina de votação para garantir que ela corresponda ao projeto oficialmente aprovado, 4. o teste público de uma máquina de votação antes de seu uso, 5. o procedimento para a aprovação oficial da utilização e para a retirada e revogação da aprovação, 6. as características especiais associadas às eleições causadas pelo uso de urnas eletrônicas. Nos casos dos números 1 e 3, a portaria é emitida em acordo com o Ministério Federal da Economia e Energia (4) O artigo 33, n. 1, frase 1 e n. 2, aplica-se em conformidade ao funcionamento de uma máquina de votação."- Trad. aut.: Google. Consulta em 25.10.2023.

⁴⁸ Alemanha. Tribunal Constitucional Federal. *Sentença do Segundo Senado, de 3 de março de 2009 - 2 BvC 3/07 - Rn. 1-163*. Consulta em 19.10.2023.

infirmar a capacidade de fiscalização do processo eleitoral. Dada a relevância desse debate para o cenário brasileiro – que tem se utilizado, de modo confiável e bem-sucedido, do processamento eletrônico do voto – apresenta-se, no rodapé, trechos do comunicado à imprensa feito pelo *Bundesverfassungsgericht*⁴⁹, que sintetiza os argumentos utilizados na decisão.

⁴⁹ A Alemanha. Tribunal Constitucional Federal. Comunicado de imprensa n. 19/2009, de 3 de março de 2009: “[...] I. O princípio do voto público, que resulta das decisões constitucionais básicas para a democracia, a república e o Estado de Direito, exige que todas as etapas essenciais da eleição sejam publicamente verificáveis, a menos que outras preocupações constitucionais justifiquem uma exceção. O controle do processo de votação e a determinação dos resultados eleitorais assumem particular importância.

A utilização de máquinas de votação que registram eletronicamente os votos dos eleitores e determinam eletronicamente os resultados eleitorais só cumpre os requisitos constitucionais se as etapas essenciais da votação e da determinação dos resultados puderem ser verificadas de forma fiável e sem conhecimentos especiais. Enquanto na votação convencional com boletins de voto, a manipulação ou fraude eleitoral só é possível no âmbito dos regulamentos aplicáveis, com um esforço considerável e um risco muito elevado de detecção, como medida preventiva, de erros de programação no software ou de fraude eleitoral seletiva através da manipulação do software em urnas eletrônicas são difíceis de detectar. O amplo impacto de possíveis erros nas máquinas de votação ou de fraude eleitoral direcionada requer precauções especiais para salvaguardar o princípio do voto público.

O próprio eleitor deve ser capaz de compreender, sem qualquer conhecimento detalhado de tecnologia informática, se o voto que emitiu será registado corretamente como base para a contagem ou pelo menos como base para uma recontagem posterior. Se o resultado da eleição for determinado através do processamento computadorizado dos votos armazenados numa memória eletrônica, não é suficiente que apenas o resultado do processo de cálculo efetuado na máquina de votação possa ser anotado com base numa impressão resumida em papel ou um display eletrônico.

O legislador não está impedido de utilizar urnas eletrônicas nas eleições se for garantida a possibilidade constitucionalmente exigida de controle de precisão confiável. O controle adicional por parte do eleitor, dos órgãos eleitorais ou do público em geral é possível, por exemplo, com urnas eletrônicas nas quais os votos são registrados de outra forma além do armazenamento eletrônico. Não há necessidade de decidir, no caso em apreço, se existem outras opções técnicas que permitam ao eleitorado confiar na correção do procedimento de determinação do resultado eleitoral com base na compreensibilidade e, assim, satisfazer o princípio da votação pública.

As restrições à capacidade dos cidadãos de controlar o processo de votação não podem ser compensadas pela verificação de dispositivos de amostra como parte do processo de aprovação do projeto ou das máquinas de votação efetivamente utilizadas nas eleições antes de serem utilizadas por uma instituição oficial para garantir que cumprem determinados requisitos de segurança e são verificados quanto à sua integridade técnica. Mesmo um extenso conjunto de outras medidas de segurança técnicas e organizacionais, por si só, não é adequado para compensar a falta de controle dos cidadãos sobre as etapas essenciais do processo eleitoral. A controlabilidade das etapas essenciais da eleição só promove uma confiança bem fundamentada na ordem da eleição se os próprios cidadãos puderem compreender de forma fiável o processo de votação.

Ao utilizar máquinas de votação controladas por computador, não existem princípios constitucionais contraditórios que possam justificar uma restrição de grande alcance à publicidade da votação e, portanto, à capacidade de controlar o processo de votação e a determinação dos resultados. A exclusão de marcações involuntariamente incorretas nos boletins de voto, de erros de contagem involuntários e de interpretações incorretas da vontade dos eleitores na contagem dos votos não justifica, por si só, a renúncia a qualquer tipo de rastreabilidade do ato de voto. O princípio do sigilo eleitoral e o interesse numa rápida clarificação da composição do *Bundestag* alemão não constituem preocupações constitucionais contraditórias que possam ser utilizadas como base para uma restrição de grande alcance à capacidade de controlar o processo eleitoral e a determinação de resultados. A Constituição não exige que os resultados eleitorais estejam disponíveis logo após o encerramento das assembleias de voto. Além disso, as últimas eleições federais demonstraram que o resultado final oficial provisório das eleições pode ser determinado regularmente em poucas horas, mesmo sem a utilização de máquinas de votação [...]” – Trad. aut.: Google, cotejada pela versão em inglês pelo autor. Consulta em 19.10.2023.

8. ELEGIBILIDADE E INELEGIBILIDADE

Todos os alemães aptos a votar – ou seja, que atendam aos critérios de nacionalidade, residência e maioridade – e que não tenham sido condenados judicialmente à perda dos direitos de votar ou ser votado, conforme o § 45 do Código Penal Alemão⁵⁰, são elegíveis. Nesse sentido, a *Bundeswahlgesetz*⁵¹.

Para o cargo de Presidente Federal, cuja eleição é indireta, exige-se a idade de quarenta anos.

9. OS PARTIDOS POLÍTICOS

A Lei Fundamental Alemã prevê a liberdade de criação de partidos, embora considere inconstitucionais aqueles que, por seus objetivos ou condutas de seus filiados, tentem prejudicar ou eliminar a democracia ou a república. Caberá ao Tribunal Constitucional Federal Alemão a verificação dessa inconstitucionalidade⁵².

Exige-se dos partidos democracia interna e prestação de contas. A lei federal para regulamentação da matéria é a *Parteiengesetz*, Lei dos Partidos Políticos, de 24/07/1967, tendo recebido alterações diversas.

Não há vedação de partidos regionais. Observa José Elaeres Marques Teixeira (2004) que:

A Lei dos Partidos reconhece como legítimos partidos políticos tanto de âmbito federal como regional (cf. HESSE, 1998, p. 143). O

⁵⁰ Anteriormente citado.

⁵¹ Alemanha. *Lei Eleitoral Federal*. “Terceira Seção: Direito de voto e elegibilidade. § 15 Elegibilidade. Qualquer pessoa elegível para votar no dia da eleição. 1. O alemão na acepção do artigo 116, n. 1, da Lei Básica. 2. Completou dezoito anos. (2) Não elegível: 1. que está excluído do direito de voto de acordo com a Seção 13 ou 2. qualquer pessoa que, por decisão de um juiz, não tenha elegibilidade ou capacidade para ocupar cargos públicos” – Trad. aut.: Google. Consulta em 25.10.2023.

⁵² Alemanha. *Lei Fundamental*. “Artigo 21 [Partidos] (1) Os partidos colaboram na formação da vontade política do povo. A sua fundação é livre. A sua organização interna tem de ser condizente com os princípios democráticos. Eles têm de prestar contas publicamente sobre a origem e a aplicação de seus recursos financeiros, bem como sobre seu patrimônio. (2) São inconstitucionais os partidos que, pelos seus objetivos ou pelas atitudes dos seus adeptos, tentarem prejudicar ou eliminar a ordem fundamental livre e democrática ou pôr em perigo a existência da República Federal da Alemanha. (3) Estão excluídos do financiamento estatal os partidos que, pelos seus objetivos ou pelas atitudes dos seus adeptos, tentarem prejudicar ou eliminar a ordem fundamental livre e democrática ou pôr em perigo a existência da República. Uma vez decidida essa exclusão, são eliminadas também as vantagens fiscais e as subvenções para esses partidos. (4) Cabe ao Tribunal Constitucional Federal decidir sobre a questão da inconstitucionalidade de acordo com o § 2º, bem como sobre a eliminação do financiamento estatal de acordo com o § 3º. (5) A matéria será regulamentada por leis federais” – Trad. aut.: Google. Consulta em 25.10.2023.

exemplo típico de partido regional é a União Social-Cristã (CSU), fundada em 1945 e com atuação apenas na Baviera. Esse partido governa atualmente sozinho o maior Estado da federação alemã, recebendo nas sucessivas eleições tantos votos a ponto de sempre conseguir atingir a cota mínima nacional de 5%⁵³.

A lei prevê financiamento público para as atividades partidárias, mas em caráter parcial. O Tribunal Constitucional Federal, em decisão de 1966⁵⁴, entendeu que:

Não é compatível com o princípio democrático da formação livre e aberta de opiniões e vontades do povo aos órgãos do Estado conceder aos partidos subsídios provenientes de recursos do orçamento federal para toda a sua atividade na área de formação de opinião e vontade política.

O artigo 21, n. 1, da Lei Básica, que estabelece constitucionalmente a estrutura dos partidos como grupos de livre concorrência, que atuam por sua própria iniciativa e são independentes do Estado, proíbe tornar o apoio financeiro contínuo aos partidos uma responsabilidade do Estado.

O texto da Lei dos Partidos foi alterado em 1994, substituindo o anterior regime de reembolso de gastos de campanha eleitoral – *wahlkampfkostenersatzung* – por regras de apoio financeiro às agremiações. Ela determina que o poder público financiará, parcialmente, os partidos políticos, com limite – global – de cento e noventa milhões de euros – valores de 2019 – para serem a eles destinados, distribuídos de acordo com a votação que obtiverem nas eleições alemãs e europeias. Se não alcançarem um mínimo de 0,5% nas eleições estaduais ou 1,0% nas eleições nacionais não farão jus aos recursos públicos. Os critérios básicos são trazidos pela Lei dos Partidos Políticos⁵⁵.

Há um “limite superior relativo” para a entrega dos recursos estatais, segundo o qual não podem superar aqueles que o partido tenha obtido por meios próprios, por exemplo, recursos vindos de doações ou de mensalidades de filiados.

⁵³ O sistema eleitoral e partidário no Brasil e na Alemanha. Senado Federal. Brasília. Revista de Informação Legislativa. Ano 40, n. 163, jul/set – 2004.

⁵⁴ Alemanha. Tribunal Constitucional Federal. Segundo Senado. Decisão de 19 de julho de 1966. 2 BvF 1/65

⁵⁵ Alemanha. Lei dos Partidos Políticos. “Seção 18. Princípios e âmbito do financiamento estatal. [...] (3) Os partidos recebem financiamento estatal parcial anualmente: 1. 0,83 euros por cada voto válido emitido na respectiva lista ou 2. 0,83 euros por cada voto válido emitido num círculo eleitoral ou distrito eleitoral, se a lista deste partido não tiver sido aprovada num país, e 3. 0,45 euros por cada euro que tenha recebido como donativo (adesão paga ou contribuição de representante eleito ou donativo obtido legalmente). Apenas são considerados donativos até 3.300 euros por pessoa singular.[...]” – Trad. aut.: Google. Consulta em 25.10.2023.

São permitidas doações, inclusive de pessoas jurídicas. Outrossim, não podem doar:

[...] empresas públicas, facções e grupos parlamentares, bem como facções e grupos de representantes municipais; 2. fundações políticas, sociedades anônimas, associações de pessoas físicas e patrimoniais que, de acordo com os estatutos, o negócio da fundação ou outra constituição e de acordo com a própria gestão, sirvam exclusiva e diretamente fins sem fins lucrativos, beneficentes ou eclesiásticos (artigos 51 a 68 do Código Tributário)⁵⁶.

Não há um valor máximo para as doações. Exige-se que elas sejam escrituradas escrupulosamente. O valor-limite para doações em espécie é de mil euros. Além disso, há um dever partidário de recusar doações de fontes anônimas ou vedadas, sob pena de entrega dos valores ao erário e multa.

As doações gozam de favores tributários.

As contas partidárias devem ser prestadas anualmente, ser objeto de auditoria independente e, a seguir, ser encaminhadas para exame pelo Presidente do Parlamento Federal, nos termos da Seção 23^a da Lei dos Partidos Políticos. Essa lei estabelece, ainda, que doações superiores a dez mil euros devem ser comunicadas imediatamente ao Presidente do Parlamento Federal⁵⁷.

Admite-se que o *Bundestag* preveja recursos orçamentários para grupos parlamentares e para fundações partidárias. É um financiamento objeto de controvérsia. Em decisões de 1986 e 2015, o Tribunal Constitucional Federal admitiu a possibilidade de tais destinações orçamentárias:

A atribuição de fundos públicos para promover o trabalho de educação política a fundações filiadas a partidos requer instituições que sejam legal e efetivamente independentes dos partidos e que assumam esta tarefa de forma independente, responsável e com abertura intelectual. Na prática, deverão também manter a distância necessária das respectivas partes⁵⁸.

⁵⁶ Alemanha. Lei dos Partidos Políticos. Seção 25. Doações (2).

⁵⁷ Idem. Seção 25. Doações (3).

⁵⁸ Alemanha. Tribunal Constitucional Federal. BVerfGE 73, 1, decisão de 14 de julho de 1986. Em 2015, ao julgar ação promovida pelo ÖDP – Partido Democrático Ecológico, a Corte manteve o mesmo entendimento. [Decisão do Segundo Senado, de 15 de julho de 2015 – 2 BvE 4/12 –, Rn. 1-118](#). Consulta em 19.10.2023.

10. O FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS

De modo interessante, o financiamento das campanhas políticas não é tratado pela legislação alemã de forma separada do financiamento dos partidos políticos. É o “modelo unitário”, indicado por Martin Morlok⁵⁹, por meio do qual não há distinção entre despesas gerais dos partidos e despesas de campanha eleitoral. Ele se contrapõe ao “modelo de separação” adotado, por exemplo, no Brasil, no qual há fontes e regramentos distintos para o financiamento das greis partidárias e dos candidatos. Em defesa do primeiro modelo, diz ele que:

- Os partidos disputam constantemente a atenção dos eleitores. A atividade do partido sempre visa apresentar-se positivamente, não apenas em períodos de campanha eleitoral. Por isso a distinção entre atividade geral do partido e campanha eleitoral é bastante artificial.
- O tratamento separado do financiamento de campanhas eleitorais acarreta dificuldades definitórias: qual é a diferença entre a atividade geral do partido e a campanha eleitoral? Os ativistas de um partido cuidam tanto dos negócios gerais do partido como da campanha eleitoral em pauta. O mesmo vale para a utilização do escritório do partido etc. Brochuras para fins propagandísticos também podem ser impressas e pagas antes do período oficial da campanha. O modelo unitário desconhece essas dificuldades.

E foi esse o modelo adotado na Alemanha:

O direito alemão decidiu pela opção contra o financiamento da campanha eleitoral em separado. Os partidos recebem recursos para o financiamento de todas as suas despesas, devendo custear com eles também suas despesas em campanhas eleitorais⁶⁰.

Não há um regramento específico sobre doações feitas diretamente aos candidatos. Se recebidas, devem ser contabilizadas e informadas ao *Bundestag*.

De acordo com as características do sistema eleitoral alemão, conquanto haja o critério majoritário no âmbito dos distritos, esses equivalem à metade do total de cadeiras, sendo a outra metade eleita graças ao segundo voto dado aos partidos. Eles, portanto, é que fazem campanha para suas listas. E para os

⁵⁹ Friedrich Ebert Stiftung – Brasil. [A regulamentação do financiamento de partidos políticos, o caso da Alemanha](#). Maio de 2015. Consulta em 18.10.2023.

⁶⁰ Idem.

cargos de Presidente Federal e Chanceler Federal, a eleição é indireta. Não há, portanto, situação análoga à do Brasil, na qual cada candidato, majoritário ou proporcional, precisa fazer campanha personalizada, em circunscrições eleitorais que podem ser imensas. Tampouco se vislumbra a hipótese de, como ocorre tradicionalmente nas eleições municipais brasileiras, ter-se um contingente que se aproxima de quinhentos mil candidatos.

11. A PROPAGANDA ELEITORAL

Não há, no regramento infraconstitucional alemão, disposições específicas sobre a propaganda eleitoral. Elas devem respeitar posturas federais, estaduais ou municipais relacionadas à publicidade em geral, como necessidade de autorização para fixação de cartazes, usos de equipamentos sonoros ou ocupação de áreas públicas.

Os partidos políticos podem se valer de programas nas emissoras de rádio e televisão - cuja oportunidade lhes é dada a critério das emissoras - mediante o pagamento dos custos respectivos. Há regras facilitadas para essa propaganda nas emissoras oficiais.

A *Bundeswahlgesetz* limita, porém, a propaganda no recinto das eleições e a divulgação de pesquisas antes do encerramento da votação⁶¹. Há restrições relativas aos mesários: “[...] Os membros da mesa eleitoral não podem usar de forma visível qualquer sinal que indique uma opinião política durante o seu trabalho”⁶².

12. AS AUTORIDADES ELEITORAIS

Segundo a *Grundgesetz*, art. 38, cabe ao Parlamento Federal o controle das eleições. Contra suas normas e decisões, admite-se recurso ao Tribunal Constitucional Federal. As tarefas administrativas de organização dos pleitos são dadas, de acordo com modelo bastante difundido no mundo, para autoridades e órgãos administrativos, nomeados com participação do Poder Executivo. Segundo a *Bundeswahlgesetz*, haverá um Diretor Eleitoral Federal, um Diretor Eleitoral Estadual e um Oficial Eleitoral Distrital, acompanhados, em cada nível, por

⁶¹ Alemanha. *Lei Eleitoral Federal*. “§ 32 Propaganda eleitoral inadmissível e coleta de assinaturas, publicação inadmissível de pesquisas eleitorais: (1) Durante o período eleitoral, é proibida qualquer influência sobre os eleitores por palavra, som, escrita ou imagens, bem como qualquer recolha de assinaturas, no interior e no edifício onde se encontra a sala de votação, bem como imediatamente antes do acesso para o prédio. (2) A publicação dos resultados das pesquisas eleitorais após a votação do conteúdo da decisão eleitoral não é permitida antes do final do período eleitoral” -Trad. aut.: Google. Consulta em 25.10.2023.

⁶² Alemanha. Regulamento Eleitoral Federal (BWO) - Seção 6 Oficial Eleitoral e Junta Eleitoral.

uma Comissão Eleitoral. Os diretores e o oficial serão nomeados pelos respectivos governos. Já as comissões eleitorais serão compostas pelas autoridades indicadas na Lei Federal Eleitoral⁶³.

Os membros das comissões eleitorais e seus assessores exercem trabalho não remunerado, do qual só podem declinar por razões importantes, conforme o parágrafo 11, segunda parte, da Lei Eleitoral Federal Alemã.

O Diretor Eleitoral Federal é nomeado pelo Ministro do Interior. Sobre suas funções, convém retratar o que consta da página da *Bundeswahlleiterin*⁶⁴:

i) Supervisionar a organização das eleições e sua implementação; ii) Apontar os membros para a Comissão Eleitoral Federal e assumir sua presidência; iii) Receber e analisar os anúncios de candidatura; iv) Anunciar as decisões da Comissão Eleitoral Federal; v) Supervisionar as decisões das comissões distritais relativas à aprovação ou rejeição das candidaturas distritais, com direito de reclamação à comissão eleitoral estadual; vi) Receber e examinar queixas contra as decisões dos comitês eleitorais estaduais; vii) Examinar registro de alemães residentes no exterior aptos a votar; viii) Verificar se há candidaturas duplas de candidatos; ix) Coligir e anunciar os resultados provisórios das circunscrições eleitorais; x) Compilar os resultados finais, com o número de votos obtidos pelos candidatos e partidos e indicando as cadeiras que serão por estes últimos ocupadas; xi) divulgar os resultados finais; xii) validar a regularidade dos procedimentos eleitorais; xiii) arquivar os documentos partidários⁶⁵.

A Diretoria Eleitoral Federal Alemã não tem poderes para dar instruções aos outros órgãos eleitorais:

⁶³ Alemanha. *Lei Eleitoral Federal*. Primeira Seção. Do sistema eleitoral. [...] § 9 Constituição dos órgãos eleitorais. “[...] (2) A Comissão Eleitoral Federal é composta pelo Diretor Federal como presidente e por oito eleitores elegíveis por ele nomeados como assessores e dois juízes do Tribunal Administrativo Federal. As restantes comissões eleitorais são compostas pelo oficial distrital como presidente e seis eleitores elegíveis por ele nomeados como assessores. Também deverão ser nomeados dois juízes do Tribunal Superior Administrativo do estado para as comissões eleitorais estaduais. As juntas eleitorais são compostas pelo oficial eleitoral como presidente, pelo seu suplente e por mais três a sete eleitores elegíveis nomeados pelo oficial eleitoral como assessores; ou ser nomeado de acordo com o oficial eleitoral. Na nomeação dos avaliadores, os partidos representados no respectivo distrito devem ser levados em consideração sempre que possível” – Trad. aut.: Google. Consulta em 25.10.2023.

⁶⁴ É a Dra. Ruth Brand, no cargo desde 1º de janeiro de 2023. Conforme <https://www.bundeswahlleiterin.de/ueber-uns/aufgaben.html>, consulta em 18.10.2023. Trad. aut.: Google, com modificações feitas pelo autor, cotejando o texto em inglês.

⁶⁵ Texto disponível em <https://www.bundeswahlleiterin.de/ueber-uns/aufgaben.html>, consulta em 18.10.2023. Tradução automática do alemão, com modificações feitas pelo autor, cotejando o texto em inglês.

No exercício das suas funções, o Diretor Federal [eleitoral] - como os demais órgãos eleitorais - não está vinculado a instruções, mas sim às normas legais. Não tem o direito de dar instruções aos outros órgãos eleitorais. O princípio aqui é que os comitês eleitorais e as juntas eleitorais formados por aqueles com direito a voto devem gerir e controlar eles próprios as eleições nas seções cruciais do processo eleitoral. São uma espécie de “órgão autônomo” do eleitorado e, portanto, estão apenas sujeitos ao controle de um possível procedimento de auditoria eleitoral. As atividades das comissões eleitorais estão principalmente sujeitas a monitorização pública, uma vez que todas as suas decisões são tomadas em reuniões públicas e depois anunciadas publicamente pela gestão eleitoral⁶⁶.

A composição das juntas eleitorais (oficiais e mesários) é detalhada pelo Regulamento Eleitoral Federal Alemão, *Bundeswahlordnung*⁶⁷.

13. CRIMES ELEITORAIS E PARTIDÁRIOS

O controle das eleições alemãs prevê tipos penais específicos. Eles estão, como regra, no Código Penal Alemão, que traz um elenco de crimes de cunho

⁶⁶ Idem.

⁶⁷ Alemanha. *Regulamento Eleitoral Federal* - Seção 6 Oficial Eleitoral e Junta Eleitoral. “(1) Antes de cada eleição, devem ser nomeados para cada distrito eleitoral um oficial eleitoral e seu suplente, ou no caso do artigo 46º, n. 2, vários oficiais eleitorais e deputados, se possível entre os eleitores elegíveis do município. (2) Os assessores da mesa eleitoral deverão, se possível, ser nomeados entre os titulares de direito de voto no município e, se possível, entre os titulares de direito de voto no distrito eleitoral. O substituto do oficial eleitoral é também assessor da comissão eleitoral. (3) O oficial eleitoral e o seu substituto serão informados pela autoridade municipal, antes do início das eleições, da sua obrigação de exercer o seu cargo com imparcialidade e de manter a confidencialidade sobre os assuntos que lhes sejam do conhecimento no exercício das suas atividades oficiais. Os membros da mesa eleitoral não podem usar de forma visível qualquer sinal que indique uma opinião política durante o seu trabalho. (4) O oficial eleitoral nomeia o secretário e o seu suplente entre os assessores. Se o artigo 9º, n. 2, frase 3 da Lei Eleitoral Federal estipular que os assessores da mesa eleitoral são nomeados pela autarquia local, esta também pode nomear o secretário e o seu suplente. (5) A autoridade municipal deve informar os membros da mesa eleitoral sobre as suas funções antes da eleição, de forma a garantir o desenrolar ordenado do processo eleitoral e a determinação dos resultados eleitorais. (6) A mesa eleitoral é convocada pela autarquia local ou em seu nome pelo oficial eleitoral. Reúne-se na sala de votação no dia das eleições, em tempo útil antes do início do período de votação. (7) A junta eleitoral garante que a eleição seja realizada adequadamente. O oficial eleitoral dirige as atividades da junta eleitoral. (8) Durante o processo eleitoral, devem estar sempre presentes o oficial eleitoral e o secretário ou seus suplentes, bem como pelo menos um assessor. Todos os membros da mesa eleitoral devem estar presentes na determinação dos resultados eleitorais. (9) A mesa eleitoral tem quórum se o oficial eleitoral e o secretário ou seus suplentes, bem como pelo menos um assessor estiverem presentes durante o processo eleitoral e pelo menos três assessores estiverem presentes quando os resultados eleitorais forem determinados. Os avaliadores ausentes devem ser substituídos por eleitores elegíveis pelo oficial eleitoral, se tal for necessário, tendo em conta o quórum da comissão eleitoral. Devem ser informados da sua obrigação pelo oficial eleitoral nos termos do n. 3. (10) Se necessário, a autarquia local fornecerá à junta eleitoral o pessoal auxiliar necessário”- Trad. aut.: Google. Consulta em 25.10.2023.

eleitoral: impedimento violento das eleições ou da apuração de seu resultado, § 107; fraude eleitoral, § 107, a; falsificação de documentos eleitorais, § 107, b; violação do sigilo do voto, § 107, c; coerção para votar, § 108; engano de eleitor, § 108, a; corrupção eleitoral, § 108, b. As penas são de privação de liberdade de até cinco anos. Há um interessante crime de “corrupção de representantes § 108”⁶⁸, cuja pena, mais severa, chega a dez anos de prisão. A *Parteengesetz*, Lei dos Partidos Políticos, por sua vez, prevê um crime relacionado à ocultação das verdadeiras contabilidade e finanças dos partidos⁶⁹.

⁶⁸ Alemanha. *Lei dos Partidos Políticos* – § 108, e - Corrupção e suborno de funcionários eleitos. “(1) Quem, na qualidade de membro do *Bundestag* ou de membro de um dos parlamentos dos *Länder*, exigir, permitir-se que lhe seja prometido ou aceitar uma vantagem indevida para si ou para um terceiro em troca de cumprir ou abster-se da prática de um ato, a pedido ou por instrução de outrem, no exercício do seu mandato, é punido com pena de prisão de um ano a 10 anos, nos casos menos graves, pena de prisão de seis meses a cinco anos. (2) Quem oferece, promete ou concede a um membro do *Bundestag* ou a um membro de um dos parlamentos dos *Länder* uma vantagem indevida para o próprio membro ou para um terceiro em troca de esse membro praticar ou abster-se de praticar um ato, mediante solicitação ou instrução de outrem no exercício do seu mandato, incorre na mesma pena. (3) Membros de: 1. um órgão administrativo local, 2. um órgão de uma unidade administrativa estabelecido para uma subárea de um *Land* ou autoridade local e eleito em eleições diretas e gerais, 3. a Convenção Federal, 4. o Parlamento Europeu, 5. uma assembleia parlamentar de uma organização internacional e 6. órgão legislativo de um estado estrangeiro são considerados iguais aos membros referidos nas subseções (1) e (2). (4) Considera-se que não existe uma vantagem indevida, em particular, se a aceitação da vantagem estiver em conformidade com as disposições relevantes relativas ao estatuto jurídico do membro. Não é considerado vantagem indevida: 1. um mandato político ou uma função política ou 2. uma doação permitida pela Lei dos Partidos Políticos ou outra legislação relevante. (5) Além da pena de prisão de pelo menos seis meses, o tribunal pode ordenar a perda da capacidade de ser eleito em eleições públicas e de votar em assuntos públicos” – Trad. aut. do texto em alemão, com adaptações do autor - Trad. aut.: Google. Consulta em 25.10.2023.

⁶⁹ Alemanha. *Lei dos Partidos Políticos*. Seção 31d. Disposições penais: “(1) Qualquer pessoa que pretenda ocultar a origem ou uso dos recursos ou bens do partido ou evitar a responsabilização pública, 1. causa informações incorretas sobre os rendimentos ou bens do partido num relatório anual apresentado ao Presidente do *Bundestag* alemão ou apresenta um relatório anual incorreto ao Presidente do *Bundestag* alemão ou 2. como destinatário, uma doação é dividida em valores parciais e registrada ou registrada ou 3. ao contrário da Seção 25, Parágrafo 1, Sentença 3, não encaminha uma doação, é punido com pena de prisão até três anos ou multa. De acordo com a frase 1, qualquer pessoa que apresente uma divulgação voluntária de acordo com a Seção 23b, parágrafo 1, para a parte ou participe da apresentação nas condições da Seção 23b, parágrafo 2, não será punida. (2) Qualquer pessoa que, como auditor ou assistente de auditor, relatar incorretamente os resultados da auditoria de um relatório contábil, ocultar circunstâncias significativas no relatório de auditoria ou emitir uma opinião de auditoria incorreta em termos de conteúdo será punida com pena de prisão até três anos ou multa. Se o agente agir mediante remuneração ou com a intenção de enriquecer a si ou a outrem ou prejudicar outrem, a pena é de prisão até cinco anos ou multa” – Trad. aut.: Google. Consulta em 25.10.2023.

14. QUADRO COMPARATIVO DOS REGIMES JURÍDICOS ELEITORAIS ALEMÃO E BRASILEIRO

São significativas as diferenças entre as eleições alemãs e brasileiras, o que pode ser sintetizado como segue:

	Brasil	Alemanha
Eleições diretas	Todos os cargos do Legislativo e Executivo.	Apenas para os cargos do <i>Bundestag</i> , uma das casas do Poder Legislativo Federal Alemão. O <i>Bundesrat</i> , Senado Federal, tem membros indicados pelos Estados.
Sistema Eleitoral	Proporcional de listas abertas para a Câmara dos Deputados; majoritário, para o Senado Federal.	Majoritário de listas abertas nos distritos eleitorais, para preenchimento de metade das vagas no <i>Bundestag</i> (299 distritos); proporcional, de listas fechadas, para preenchimento da outra metade.
Voto	Obrigatório para maiores de 18 e menores de 70 anos, alfabetizados.	Facultativo.
Elegibilidade	Ampla, para brasileiros maiores de 18 anos.	Ampla, para alemães maiores de 18 anos.
Inelegibilidades	Amplas e variadas, previstas na Constituição e em Lei Complementar. Prazo comum: 8 anos.	Afastam apenas os inaptos para votar e os que tenham sido condenados a penas de prisão superiores a um ano. Prazo: 5 anos.
Financiamento de Partidos políticos	Majoritariamente público. Doações empresariais são proibidas.	Parcialmente público. Doações empresariais são permitidas.
Financiamento das Campanhas Eleitorais.	Majoritariamente público. Doações empresariais são proibidas.	Não é tratado em separado em relação ao financiamento dos partidos políticos.
Fiscalização da contabilidade e finanças partidárias	Justiça Eleitoral	Auditorias independentes e Presidência do <i>Bundestag</i> .
Organização das eleições, coleta de votos e apuração	Justiça Eleitoral, com o apoio de mesários voluntários. Adoção de sistemas eletrônicos de votação e apuração.	Diretorias e comissões eleitorais administrativas. Apoio de voluntários. Votação e apuração manuais.

15. COMENTÁRIOS CONCLUSIVOS

O sistema alemão de eleições para o Parlamento Federal, com votação distrital majoritária combinada com votação proporcional, poderia ser pensado para o Brasil?

Ele resolve algumas das dificuldades comumente apontadas no modelo de lista fechada, que costumamos propugnar para nosso país. Aqui se adotam as listas abertas para os cargos do Poder Legislativo – exceto senadores. Elas atra-

em campanhas muito custosas, a serem realizadas em enormes circunscrições eleitorais, os próprios Estados. Com as listas fechadas, ter-se-ia significativa economia de custos para as campanhas e o fortalecimento dos partidos, especialmente aqueles de maior consistência ideológica.

Por outro lado, duas dificuldades logo se apresentam: a primeira é evitar que as elites dirigentes partidárias formulem suas listas sem dar a todos os filiados o direito de participação e escolha; a segunda é assegurar que tais listas não reúnam apenas nomes das capitais e grandes cidades, deixando as cidades médias e menores sem oportunidade de representação legislativa. O método adotado na Alemanha resolve o problema da representatividade, desconcentrando parcialmente a escolha por meio do critério majoritário nos 299 circuitos eleitorais que estabeleceu. E ajuda, também, na redução dos custos de campanha, pois os candidatos precisarão ser sufragados, no primeiro voto, apenas no distrito no qual concorrem. Ou seja, a divisão dos estados brasileiros em distritos eleitorais seria uma medida benfazeja. O problema da adesão a esse modelo seria, porém, idêntico ao experimentado na Alemanha, na qual a intersecção entre os critérios majoritário e proporcional é particularmente complicada, conduzindo a soluções como o número máximo móvel de membros no Parlamento Federal. Isso resultou em números superlativos de membros no *Bundestag*, levando a alterações sucessivas na legislação eleitoral. Doravante, os partidos não terão direito a ocupar mais vagas do que as obtidas pelo segundo voto dos eleitores, ainda que ao custo de deixar sem cadeiras os candidatos eleitos nos distritos. Se o número de membros for fixado sem possibilidade de aumento – 513 aqui, 630 lá – a consequência é que ao menos parte dos deputados eleitos nos distritos não ocupará vagas na Casa Legislativa. Esse preço nos pareceria aceitável?

Essencial referir que qualquer sistema de listas fechadas só pode ser introduzido com garantias de democracia intrapartidária. Lá, na Alemanha, trata-se de exigência constitucional. E aqui? Nós a temos por implícita, mas normas constitucionais ou legais fariam bem em assegurá-la. Por igual, tais normas deveriam estabelecer regras de diversidade para a composição das listas partidárias, de modo a evitar que sejam discriminatórias.

A técnica de financiar com recursos públicos apenas os partidos, sem alcançar diretamente as candidaturas, já é de certo modo adotada no Brasil. O dinheiro público é enviado aos partidos, tanto do Fundo Partidário quanto do Fundo Especial de Financiamento das Campanhas Eleitorais. Os partidos é que deliberam qual será a destinação de tais recursos e quais serão seus beneficiários, devendo apenas respeitar proporcionalidade de gênero e raça, por força de longa luta pela inclusão eleitoral das mulheres e da comunidade negra. Eles

admitem, na Alemanha, financiamento empresarial. Isso já foi tentado no Brasil, resultando em seguidas situações de abuso do poder político e econômico. Nova admissão poderia ser buscada se as regras de limites e de contabilização fossem tornadas mais estreitas. A necessidade de pronta comunicação, à Presidência do *Bundestag*, de qualquer doação com valor superior a cinquenta mil euros, dá notícia do rigor das regras germânicas.

A organização das eleições na Alemanha se abebera de aspectos culturais e organizacionais daquele país. Cada residente deve se registrar na comunidade onde vive, um procedimento que, no Brasil, se dá apenas de modo indireto, para fins tributários, de registro de imóveis ou para usufruir de fornecimento de água, luz, gás e serviços de saneamento básico. Ter um caderno eleitoral, com o nome dos aptos a votar, avisando-os em suas casas dos dias e locais para o exercício do voto, das condições de acessibilidade desses locais e, até, permitindo o voto por correspondência, são conquistas dos eleitores alemães. Outrossim, não ficamos para trás. A Justiça Eleitoral tem cadastro confiável dos eleitores e procedimentos para sua verificação. Já temos o e-Título e é perfeitamente possível ao eleitor brasileiro, com dados disponibilizados pela Justiça Eleitoral, saber do local e horário da votação. Talvez informações adicionais, a respeito da acessibilidade das seções eleitorais, pudessem ser prestadas. Quanto ao voto por correspondência, parece difícil sua adoção, dada a realidade brasileira. Lá não se conhecem fraudes relacionadas a tais procedimentos e, se ocorreram, foram raras. Aqui no Brasil os cuidados precisariam ser objeto de atenta concepção. E, ao se rememorar as eleições na certa incompreensão em relação ao voto e apuração eletrônica, concluímos que o voto por correspondência – ou, vantajosamente, por aplicativos na internet ou celular – terá um longo caminho para sua adoção. Ele conta com nosso apoio, de todo modo.

O que dizer sobre a administração das eleições alemãs, realizada por um departamento com titulares nomeados pelo Poder Executivo e com responsabilidade final do Parlamento Federal? Com recursos diretamente ao Tribunal Constitucional Federal? Seria um modelo viável para o Brasil? Respeitando opiniões em contrário, somos do ponto de vista que nossa evolução histórica mostrou que os Poderes Executivo e Legislativo provaram mal em relação a tais tarefas. É só trazer a colação como eram as eleições na República Velha, com suas fraudes, coronéis e degolas. A atribuição ao Judiciário da tarefa de organizar as eleições, registrando e documentando os eleitores, registrando os partidos e candidatos, colhendo e apurando os votos – conquanto sempre possa ser objeto de aperfeiçoamentos – tem se mostrado uma solução adequada e vantajosa. Até porque, em razão da nossa garantia constitucional de acesso ao Judiciário, uma eventual atuação administrativa naquelas tarefas estaria sujeita a um sem número de constantes e seguidos pedidos de correção judiciária.

Por fim, não nos convencemos da validade geral dos argumentos trazidos pelo Tribunal Constitucional Federal Alemão em relação ao voto eletrônico. Eles se fundam numa realidade social, econômica e cultural distinta da nossa brasileira, próprias de um país no qual notícias de fraudes na obtenção e apuração de votos com cédulas de papel ou não ocorreram ou são raríssimas. Qualquer um que tenha, como o autor deste texto, atuado como mesário nas eleições brasileiras ou acompanhado a apuração das cédulas de papel, iria transferir para esse sistema não-eletrônico todas as preocupações externadas pelo *Bundesverfassungsgericht*. O que para eles é insuficiente – a votação eletrônica, com testes de segurança e auditoria por amostragem – é, para nós, um poderoso remédio antifraude.

Esperamos que este nosso despretensioso texto colabore para o aprofundamento do estudo da realidade das eleições alemãs e, com isso, contribua para o debate sobre as soluções que temos adotado em nosso Brasil.

BIBLIOGRAFIA

DUVE, Thomas. História do Direito na Alemanha: Tradições Nacionais e Perspectivas Transnacionais. Publicado nos cadernos do Programa de Pós-Graduação – Direito – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, vol. 161, n. 11, 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/118020/64287>.

MAYER Lúcia Luz. Noções básicas sobre a atual organização político-administrativa da República Federal da Alemanha. Jus.com.br. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/14257/nocoas-basicas-sobre-a-atual-organizacao-politico-administrativa-da-republica-federal-da-alemanha/2>

MORLOK, Martin. Friedrich Ebert Stiftung – Brasil. A regulamentação do financiamento de partidos políticos, o caso da Alemanha. Martins Morlok, maio de 2015. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/11524.pdf>- Consulta em 18.10.2023.

SARLET Ingo Wolfgang; GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. História Constitucional da Alemanha – Da constituição da Igreja de São Paulo à Lei Fundamental”, de Editora Fundação Fênix, Porto Alegre. Edição disponibilizada pelo Centro de Estudos Europeus e Alemães da Universidade Federal do Rio Grande do Sul: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/118020/64287>.

SCHMIDT, Jan Peter. Vida e obra de Pontes de Miranda a partir de uma perspectiva alemã – Com especial referência à tricotomia “existência, validade e eficácia do negócio jurídico”. – Revista Fórum de Direito Civil, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, jan./abr. 2014.

SILVA, Virgílio Afonso. “A inexistência de um sistema eleitoral misto e suas conseqüências na adoção do sistema alemão no Brasil”- Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política 23 (1998): 238-243.

TEIXEIRA, José Elaeres Marques. O sistema eleitoral e partidário no Brasil e na Alemanha. Senado Federal. Brasília. Revista de Informação Legislativa. Ano 40, n. 163, jul/set - 2004

VIANA João Paulo Saraiva Leão. Tribunal Superior Eleitoral. Estudos Eleitorais, volume 2, n. 3, maio/agosto de 2006.