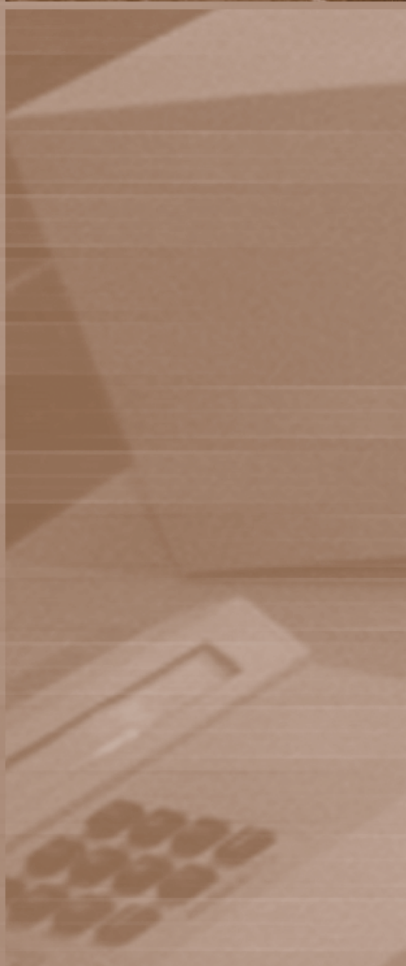




# ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 2 Número 2 jan./abr. 2006





# Estudos Eleitorais

Secretaria de Documentação e Informação  
*Volume 2 Número 2*  
*jan./abr. 2006*

© 1997 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Tribunal Superior Eleitoral  
Secretaria de Gestão da Informação  
SAS – Praça dos Tribunais Superiores  
Bloco C, Edifício Sede, Térreo  
70096-900 – Brasília/DF  
Telefone: (61) 3316-3272  
Fac-símile: (61) 3316-3359

Editor: Walter Costa Porto

Editoração: Coordenadoria de Editoração e Publicação (Cedip)  
Projeto gráfico: Luciano Carneiro

ISSN: 1414–5146

---

Estudos eleitorais / Tribunal Superior Eleitoral. – v. 1. n. 1  
(1997) – . – Brasília : TSE, 1997- v. ; 24cm.

Quadrimestral.

Revista interrompida no período de: maio 1998 a dez.  
2005.

1. Direito eleitoral – Periódico. I. Brasil. Tribunal Superior  
Eleitoral.

CDD 341.2805

---

## **TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**

Presidente  
Ministro Gilmar Mendes

Vice-Presidente  
Ministro Marco Aurélio

Ministros  
Ministro Cezar Peluso  
Ministro Cesar Asfor Rocha  
Ministro José Delgado  
Ministro Caputo Bastos  
Ministro Gerardo Grossi

Procurador-Geral Eleitoral  
Dr. Antonio Fernando Souza

Vice-Procurador-Geral Eleitoral  
Dr. Mário José Gisi

Diretor-Geral da Secretaria  
Dr. Athayde Fontoura Filho



# Apresentação

Reinicia-se a publicação de *Estudos eleitorais*, voltada para o exame e o debate de tudo que envolve o que se costuma denominar a parte política da cidadania.

Um dos autores do projeto que resultaria no nosso primeiro Código Eleitoral, de 1932, João C. da Rocha Cabral, pretendia se alcançasse, naquele texto, “a mais perfeita garantia dos direitos eleitorais mediante julgamento de todas as questões eleitorais por juízes e tribunais”. Afastava-se, assim, o tão desairoso processo de aferição das eleições, da República Velha, pelas próprias assembléias interessadas. E se atenderia, então, como disse Cabral, a uma aspiração geral, no Brasil: a de “arrancar-se o processo eleitoral, ao mesmo tempo, do arbítrio dos governos e da influência conspurcadora do caciquismo local”.

Pode-se orgulhar a Justiça Eleitoral de vir cumprindo sua missão, assegurando a verdade das urnas, a licitude do processo de escolha dos governantes pelos governados. Missão que, segundo o Ministro Néri da Silveira, em seu artigo, é “administrativa, jurisdicional e cívica”; entre as tarefas cívicas, a de educar pelo exemplo e pela discussão construtiva.

Em dois outros artigos, conta-se com as lições do constitucionalista Manoel Gonçalves, e recorda-se uma eleição presidencial de há mais de 100 anos.

Na seção *Debates*, traz-se um pouco da mais importante e polêmica questão que envolveu nossos dois últimos pleitos para a Presidência e que se denominou *verticalização*.

Em *Memória*, aborda-se o início da aplicação do modelo proporcional em nossas eleições, com a lei estadual do Rio Grande do Sul, de 1913.

Com este recomeço, *Estudos eleitorais* aguarda a colaboração dos maiores nomes que, na matéria, elevaram a cultura do país e melhor prepararam os cidadãos para os embates democráticos.



# Sumário

Democracia representativa e processo eleitoral .....	9
<i>José Néri da Silveira</i>	

A inelegibilidade para proteger a “moralidade para o exercício do mandato” (Constituição, art. 14, § 9º) .....	15
<i>Manoel Gonçalves Ferreira Filho</i>	

Nosso primeiro presidente civil .....	21
<i>Walter Costa Porto</i>	

## **REFORMA ELEITORAL – PROPOSTA DO TSE**

O TSE e a reforma eleitoral-partidária .....	41
--	----

Ofício ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal .....	45
--	----

### ANEXO I

Carta .....	47
Exposição de motivos do anteprojeto de revisão dos delitos eleitorais e respectivo processo (portarias-TSE nºs 391 e 454, de 10.8.2005 e 14.9.2005) .....	49
Anteprojeto de reforma do Código Eleitoral – Normas penais e processuais penais .....	75

### ANEXO II

Anteprojeto de lei complementar que altera a Lei Complementar nº 64, de 1990 .....	107
--	-----

### ANEXO III

Anteprojeto de lei que altera a Lei nº 9.504, de 1997 .....	111
---	-----

## ANEXO VI

Anteprojeto de lei que dispõe sobre incentivos fiscais para doações a partidos políticos e candidatos .....	115
---	-----

## DEBATE

Verticalização nas eleições .....	121
Resolução-TSE nº 21.002 (26.2.2002) .....	123
Resolução-TSE nº 22.161 (3.3.2006) .....	157
Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.685-8 – Distrito Federal....	169

## MEMÓRIA

A representação proporcional no Rio Grande do Sul .....	211
Lei nº 153, de 14 de julho de 1913 .....	213

# DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E PROCESSO ELEITORAL

**José Néri da Silveira**

Ministro do Tribunal Superior Eleitoral (1976-1979; 1984-1987 e 1997-2001).

---

**A** democracia não pode ser entendida, apenas, como uma *fórmula política*, restrita, tão-só, à escolha de governantes por governados, para mandatos temporários, com limites e responsabilidades no exercício do poder, mas, antes, há de conceber-se como uma *forma de convívio social*. Disse-o, admiravelmente, William Kerbi:

A democracia é primeiramente social, moral, espiritual e, secundariamente, política. É uma filosofia de vida, tanto quanto uma teoria de governo. É inspirada por um nobre conceito do indivíduo, da dignidade de sua pessoa, da respeitabilidade de seus direitos, da exigência de suas potencialidades para um desenvolvimento normal.

Como forma de convivência social, compreendem-se as dificuldades do estabelecimento real da democracia, da compatibilidade de seu espírito com princípios normativos. Na indagação do consenso dos valores a inspirarem o traçado definitivo, para a nossa época, dos caminhos da democracia, é certo, desde logo, que não pode haver espaço a concepções ou soluções, com base no obscurantismo, na opressão e na violência, na injustiça e na insinceridade, na intransigência, ou em qualquer expressão de abuso do poder econômico ou de autoridade, porque, simplesmente, todos esses característicos são desvalores no convívio social. A instauração de uma duradoura ordem de liberdade pressupõe se constitua, simultaneamente, uma ordem de justiça, e, na consecução efetiva dessa finalidade, se desenvolvam os esforços públicos e privados, com resultados concretos. À ordem democrática, a par das garantias e direitos dos cidadãos, cabe criar ou consolidar instrumentos eficientes que assegurem a efetiva participação de todos nos bens e benefícios sociais, estimulando-se, ademais, por mecanismos adequados, a fé nos valores da solidariedade e da cooperação.

De outra parte, se a categoria do “Estado de direito” é a que mais corresponde, em visualização histórica, à preservação do valor da Liberdade, nas dimensões individual e política, e encontra, na vivência democrática, a expressão mais significativa, não é possível, porém, deixar de admitir que o seu aperfeiçoamento institucional não se dá sem a simultânea realização do valor da Justiça, enquanto esta entende, na perspectiva do social, imediatamente, a criação de condições básicas, para que todos os membros da convivência, e não apenas alguns, no exercício das liberdades, possam alcançar o efetivo desenvolvimento da personalidade, notadamente em face das situações adversas, criadas pela conjuntura real, econômica e financeira, agravada, de forma substancial, nos tempos atuais, com a inquietante ampliação das áreas de populações menos favorecidas da fortuna ou em estado de extrema pobreza. Somente no Estado de direito, garantidas as liberdades, será possível, também, o Estado de justiça, que pressupõe, além da existência de segurança do livre desenvolvimento da personalidade, por igual, a eficaz proteção da pessoa humana, contra a exploração econômica ou outras formas de opressão, bem assim a garantia dos denominados princípios universais da justiça social. Dessa maneira, impende compreender que quaisquer que sejam as dificuldades, a Justiça, enquanto valor social, há de implantar-se, num convívio democrático, em ordem de persuasão, e nunca pela compressão ou violência.

Noutro plano, a *cidadania* não se pode, efetivamente, ver realizada, tão-só, na asseguuração do exercício de direitos políticos, no periódico participar dos cidadãos na eleição de seus representantes, ou na possibilidade de merecerem o sufrágio dos demais. Decerto, o exercício do direito de voto é dimensão significativa da cidadania, sem o qual não resta espaço, desde logo, a falar-se em convívio democrático. Não é possível, entretanto, alcançar a plenitude da cidadania sem a garantia: 1) da definitiva participação de todos na administração da coisa pública, respeitado o áureo princípio da igualdade, inconciliável com qualquer forma de discriminação por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil; e 2) da viabilidade de todos os integrantes da convivência social, e não apenas de alguns, serem sujeitos dos benefícios do desenvolvimento – em suas diversificadas manifestações –, da cultura, das conquistas do espírito. São essas dimensões igualmente fundamentais na consecução dos itinerários da paz social e de um regime democrático autêntico, cumprindo, desse modo, encontrem-se instrumentos eficazes para sua realização.

Por isso mesmo, a reflexão sobre uma ordem de liberdade e justiça não pode prescindir das preocupações em torno da plenitude da cidadania.

De outro lado, a *democracia política e representativa* encontra no sistema eleitoral forma significativa de manifestação de sua legitimidade, quer pela lisura na composição do corpo eleitoral, quer no sufrágio esclarecido, consciente e livre de qualquer forma de coação ou pressão, quer pela apuração dos votos sem ilegalidade nem fraude. Nesse contexto, ganha ainda maior importância a *representação do povo*, no Executivo e na legislatura, para que a democracia possa ser, efetivamente, “o governo dos mais capazes e dos melhores”.

Se a instituição do *sufrágio universal* é considerada condição necessária à democracia, e as leis que o estabelecem são, por isso mesmo, tidas como fundamentais ao regime, certo está que a consulta popular resta, sempre, submetida a imperativos concretos, notadamente de índole cultural e social, que limitam de forma singular o poder de expressão. Daí por que alcançar a imagem cada vez mais aproximada da vontade geral, na eleição dos representantes do povo, há de constituir meta fundamental do processo eleitoral, ganhando especial relevo a correta aplicação da lei específica, que deve estipular regras para que, no dizer de Assis Brasil, “todos os que possam conscientemente votar, votem ao abrigo da fraude e da violência”, escoimando-se de vício o processo pelo qual a vontade de cada um se manifesta. A verdade eleitoral, numa convivência democrática, é anseio da nação, que cumpre alcançar, constituindo, para tanto, instrumento indispensável à normalidade e à segurança dos pleitos, em suas diversas fases, com disciplina e lisura nas votações, bem assim com apuração cuidadosa dos sufrágios depositados livremente nas urnas.

Ademais disso, a liberdade individual de expressão das tendências políticas põe-se como pressuposto essencial da ordem democrática, de que o processo eleitoral é uma manifestação. Dentre os direitos políticos, o do sufrágio talvez seja o mais eminente em relação ao ser humano e à comunidade ao seu redor, como bem anotou Mônica Herman Salem Caggiano, “exatamente por propiciar a participação ativa e passiva no pólo epicêntrico das decisões políticas substanciais” (in *Sistemas eleitorais x Representação política*, 1987, p. 41). Carl Schmitt (in *Teoría de la Constitución*, México, 1970, p. 197), na visualização dos direitos do indivíduo no âmbito do Estado, como cidadão, afirma que o sufrágio “poderia ser considerado como superior, na medida em que dele depende o gozo dos demais, porquanto de uma boa representação parlamentar dimana a segurança das leis adequadas e justas e da forma de legislar e de dar cumprimento às leis depende o tratamento a ser dado aos direitos individuais”.

De outra parte, a *disputa pelos sufrágios*, no embate eleitoral, é condição indispensável do próprio sistema representativo. O princípio da igualdade, a ser preservada no campo da exteriorização das preferências eleitorais, bem assim entre os partidos políticos e os candidatos a cargos eletivos, constitui elementar exigência do modelo democrático e do pluripartidarismo que lhe é inerente.

Assim sendo, na perspectiva ampla da necessária higidez do processo eleitoral, para a realização de democracia representativa autêntica, põe-se a indispensável obediência à *normatividade* do alistamento dos eleitores; da seleção e registro dos candidatos, observados os pressupostos de elegibilidade e afastadas eventuais inelegibilidades; da propaganda eleitoral, com direta participação dos agentes políticos e de seus candidatos; dos procedimentos de votação e de apuração dos resultados; e, por fim, da proclamação e diplomação dos eleitos.

## **A JUSTIÇA ELEITORAL COMO INSTRUMENTO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

Competindo-lhe presidir o processo eleitoral, submetido por inteiro a complexo sistema normativo, constitucional e infraconstitucional, com fases demarcadas em rígido calendário que cumpre ter pontual observância, eis como se revela, desde logo, a importância da missão administrativa, jurisdicional e cívica da Justiça Eleitoral no Brasil.

Com efeito, consoante se inseriu no histórico manifesto da Aliança Liberal de 1930, “as melhores leis serão inócuas ou danosas, se ao seu lado não houver justiça organizada que as cumpra e faça cumprir integralmente”. Dela disse, significativamente, Assis Brasil, na justificativa do Anteprojeto do Código Eleitoral de 1932, *verbis*:

Bom regime eleitoral e juízes moral e intelectualmente capazes de aplicar, não só essa, como todas as leis – mas essa antes de todas –, eis a condição primária, irreduzível, de verdade da democracia e de prosperidade do país, em todas as direções, materiais e espirituais.

Povo que disponha de seguro instrumento eleitoral e de Justiça esclarecida e independente – está no caso de se dar as instituições e de constituir os governos de sua preferência. [...] Quanto mais se pesarem os princípios e as circunstâncias e se cotejarem aqueles com estas, mais se consolidará a convicção de que a verdade está na democracia e o pensamento democrático está cristalizado no lema imortal: *representação e justiça*.

Assume, nesse sentido e por isso mesmo, no Brasil, posição de maior importância, para a democracia, a Justiça Eleitoral, ao guardar o processo eleitoral, zelando pela organização, direção e vigilância dos atos relativos ao sufrágio, em ordem a que a vontade geral se manifeste, sem fraude nem violência, na conformidade das leis, que não de ser interpretadas e aplicadas, na perspectiva da realização dos valores da democracia, indissociáveis dos superiores interesses do bem comum.

Com cerca de 74 anos<sup>1</sup> de existência a Justiça Eleitoral, não é possível deixar de reconhecer que o processo eleitoral brasileiro, sob a sua égide, tem obtido desempenho eficiente e seguro. Ramo do Poder Judiciário, desde logo, sua atuação possui a marca da *independência* que tanto assinala a instituição judiciária, no século republicano, notadamente, pelo amplo controle dos atos dos outros poderes e das autoridades públicas em geral. Com competência para dirigir o complexo procedimento, que conduz à livre manifestação do povo na escolha de seus representantes, a Justiça Eleitoral preside, com imparcialidade, os prélios cívicos; coíbe abusos ou ilegalidades nas campanhas eleitorais; aplica, com serenidade e firmeza, as leis regentes das eleições e da vida partidária. Com independência incontestável, assegura a liberdade dos sufrágios, julga as inelegibilidades, as fraudes e os crimes eleitorais. Exercita, sempre que necessário, seu poder normativo, o que lhe empresta especial feição, pela importância dessa atividade materialmente administrativa, de tão diversificadas formas, no contexto da administração e do poder de fiscalizar os atos que compõem as complexas fases do processo eleitoral, desde o alistamento dos eleitores até a diplomação dos eleitos. De particular registro é a normalidade em que se desenrolam os pleitos eleitorais, com disciplina e segurança nas votações, bem assim com apuração cuidadosa dos sufrágios depositados nas urnas. Eventuais reclamações ou impugnações, aqui ou ali, à evidência, não comprometem a lisura das eleições, nem a Justiça Eleitoral, que, de pronto, busca, por seus órgãos competentes, verificar os fatos e julgá-los, na forma da lei.

Essencial, entretanto, ao desempenho da Justiça Eleitoral, é o Ministério Público, que, junto a ela, exerce seu importantíssimo múnus, ora como parte, ora como *custos legis*. Incumbindo-lhe, a teor do art. 127 da Constituição, “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, e estando, entre suas funções institucionais, conforme o art. 129, I e II, da Lei Magna, “promover, privativamente, a ação

---

<sup>1</sup> O registro considera a criação da Justiça Eleitoral no ano de 1932, em sua “primeira fase”.

penal pública, na forma da lei”, e “zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos” assegurados na Constituição, “promovendo as medidas necessárias à sua garantia” – em todas as instâncias do processo eleitoral, projeta-se a ação do Ministério Público, junto à Justiça Eleitoral, como de máxima relevância aos interesses maiores da democracia.

# A INELEGIBILIDADE PARA PROTEGER A “MORALIDADE PARA O EXERCÍCIO DO MANDATO” (CONSTITUIÇÃO, ART. 14, § 9º)

## Manoel Gonçalves Ferreira Filho

Professor titular (aposentado) de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da USP. Doutor *honoris causa* da Universidade de Lisboa. Doutor pela Universidade de Paris. Ex-professor visitante da Faculdade de Direito de *Aix-en-Provence* (França). Membro da Academia Brasileira de Letras Jurídicas. Presidente do Instituto Pimenta Bueno – Associação Brasileira dos Constitucionalistas.

---

**P**revê a Constituição brasileira, desde a Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 7 de junho de 1994, o estabelecimento de inelegibilidades, em razão da “vida pregressa” do candidato, para proteger a “moralidade para o exercício do mandato”.

Vale a pena ter presente a disposição referida:

Art. 14, § 9º Lei complementar estabelecerá **outros casos de inelegibilidade** e os prazos de sua cessação, **a fim de proteger** a probidade administrativa, **a moralidade para o exercício do mandato**, **considerada a vida pregressa do candidato**, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Acentuei e sublinhei.)

A previsão constitucional apontada não é uma inovação. Na verdade, é – grite-se o escândalo – uma clara herança do “regime militar”.<sup>1</sup>

2. Note-se que, embora o texto possa ser interpretado de modo a considerar-se a “vida pregressa” como relativa tanto à “probidade administrativa” quanto à “moralidade para o exercício do mandato”, o elemento histórico sugere que tal “vida pregressa” concerne apenas a esta última.

---

<sup>1</sup> É necessário lembrar que o movimento militar de 31 de março de 1964 sempre se propôs a combater a “subversão” e a “corrupção”. Cf. a este respeito meu livro *Constituição e governabilidade*. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 117 e ss.

A origem das duas cláusulas de inelegibilidade não é a mesma. Com efeito, com referência à proteção da “probidade administrativa”, o mais remoto antecedente está na Emenda Constitucional nº 14, de 3 de junho de 1965, à Constituição de 1946. No art. 2º desta, vem dito:

Além dos casos previstos nos arts. 138, 139 e 140 da Constituição, lei especial poderá estabelecer novas inelegibilidades, desde que fundadas na necessidade de preservação:

I – do regime democrático (art. 141, § 13);

II – da exação e *probidade administrativas*;

III – da lisura e normalidade das eleições contra o abuso do poder econômico e uso indevido da influência de exercício de cargos ou funções públicas. (Grifei.)

A Constituição de 1967 repetiu a previsão, quase *ipsis litteris*, condicionando tais inelegibilidades a lei complementar (art. 148). E o mesmo também fez, no art. 151, III, a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.

3. A exigência de “moralidade para o exercício do mandato” surge, porém, somente com a Emenda nº 1/69. É ela a inspiração direta do atual art. 14, § 9º, da Constituição, pois é a antecipação praticamente literal da norma vigente.

Veja-se o texto do art. 151 da Lei Magna do período “militar”:

Lei complementar estabelecerá os casos de inelegibilidade e os prazos dentro dos quais cessará esta, visando a preservar:

I – o regime democrático;

II – a *probidade administrativa*;

III – a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego públicos da administração direta ou indireta, ou do poder econômico;

IV – a *moralidade para o exercício do mandato, levada em consideração a vida pregressa do candidato*. (Grifei.)

4. À época, a significação da novidade não passou despercebida a Pontes de Miranda.<sup>2</sup> Este a comentou, salientando ter passado a ser “óbice à elegibilidade o que signifique falta de ‘moralidade para o exercício do mandato, levada em consideração a vida pregressa do candidato’”.

---

<sup>2</sup> *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969*. 2. ed. São Paulo: RT, 1970. t. 6, p. 597.

E continua, observando: “A alusão à ‘moral’ pode criar dificuldades, mas havemos de entender que se refere a qualquer mancha contra *boni mores* na vida pregressa do candidato”.

Para acrescentar: “sem que se possa afastar a limitação constitucional, que é a de se tratar de falta de moralidade ‘para o exercício do mandato’”.

Com efeito, aponta: “Os atos imorais, contra a ética, contra os bons costumes, podem não importar falta de moralidade ‘para o exercício do cargo eletivo’”.

E, finalizando, assinala: “Por outro lado, infrações da lei podem compor a figura conceptual da falta de moralidade para o cargo eletivo”.

5. Nos meus *Comentários à Constituição brasileira*,<sup>3</sup> aponte, a propósito da norma mencionada, depois de destacar, tratar-se de uma inovação:

O intuito do constituinte é louvável. Quis ele excluir a elegibilidade daqueles cuja vida pregressa foge dos padrões morais da comunidade. É, porém, extremamente delicada a regulamentação do que prescreve o texto em exame.

6. A legislação sobre inelegibilidades, todavia, não fez caso da previsão. Assim, não a regulamentou.

7. A Constituição de 1988, no texto promulgado em 5 de outubro de 1988, não a menciona. Foi ela reintroduzida no direito brasileiro – já se disse – pela Emenda de Revisão nº 4/94.

8. A proposição, contudo, desta inelegibilidade para proteger a “moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato”, não despertou, nessa ocasião, o interesse dos juristas. Passam eles em silêncio o seu significado e alcance.<sup>4</sup>

9. A legislação vigente sobre inelegibilidades não se preocupa com a referida “moralidade para o exercício do mandato”. Com efeito, prevê inúmeras hipóteses; umas, tendo em mira a proteção da probidade administrativa (Lei Complementar nº 64/90, art. 1º, I, alíneas a a i); outras, destinadas a garantir a lisura dos pleitos, a evitar o abuso de poder econômico, etc., apenas.

A norma que mais se aproxima da “moralidade”, mas de modo indireto, é a introduzida pela Lei Complementar nº 81, de 13 de abril de 1994. Ou seja, a atual alínea *b* do art. 1º, I, da Lei Complementar nº 64/90, que declara inelegíveis:

<sup>3</sup> 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 568.

<sup>4</sup> É o caso, também, de meus *Comentários à Constituição brasileira de 1988*.

Os membros do Congresso Nacional, das assembleias legislativas, da Câmara Legislativa e das câmaras municipais que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, dos dispositivos equivalentes sobre perda do mandato das constituições estaduais e leis orgânicas dos municípios e do Distrito Federal, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subsequentes ao término da legislatura.

Seja, ou não, essa regra uma manifestação de defesa da “moralidade para o exercício do mandato”, ela evidentemente não esgota, de *jure condendo*, o tema.

10. O importante em tal previsão – saliente-se – consiste na idéia de que o exercício de mandato presume uma “moralidade”. É o que Pontes de Miranda destacou.

Qual será essa moralidade?

Trata-se de uma moralidade para o exercício do mandato. Portanto, seguindo-se Pontes de Miranda, não é ela idêntica à moralidade da vida cotidiana, ou da vida privada.

Dois aspectos avultam na análise: um, do ângulo positivo; outro, do negativo.

O primeiro se comprova pelo espírito em que é levada a vida pública. Traduz-se no “espírito público”, que concerne ao procedimento para com o interesse geral.

O segundo muito se aproxima da “proibidade administrativa”; contudo, não se resume nesta. Vai além, porque afasta a exploração do poder, *pro domo sua*. Isto renega a busca das vantagens materiais que podem provir do mandato, ou as possibilidades que este propicia.<sup>5</sup>

Será muito?

Talvez seja, na medida em que destoa da conduta comum do “político”. Entretanto, sinaliza que o homem público deve conduzir-se de modo acima do padrão ordinário. É isto errado?

11. Presume a regra, também, que o passado de cada um sugere a existência, ou não, desse espírito de moralidade. Da conduta já vivida, podem extrair-se indícios de sua falta, pelo menos. Por isso, a medida da moralidade necessária deve ser avaliada pela “vida pregressa”.

Realmente, quem contestará que a “vida pregressa” de uma pessoa oferece sérios indícios quanto à sua moralidade, identifique-se esta, ou não,

---

<sup>5</sup> Do que é exemplo, e atualmente muito debatido (fevereiro de 2006), o nepotismo.

com o espírito público? Tais indícios podem apontar o risco de que mal use o mandato. Ora, tal perigo justifica a sua exclusão do processo político, por meio de uma inelegibilidade.

12. Seria isso antidemocrático?

Resposta indireta a essa indagação é fornecida pelas instituições do modelo de todas as democracias, quer dizer, pelas instituições da democracia ateniense, no quinto século antes de Cristo.

Como relata Aristóteles,<sup>6</sup> e sua lição é desdobrada por historiadores modernos,<sup>7</sup> uma das instituições da democracia ateniense era a *dokimasia*.<sup>8</sup> A esta eram sujeitos os candidatos às magistraturas eletivas, bem como aos designados – o mais das vezes pelo sorteio – para outras magistraturas ou funções.

A *dokimasia* era um exame em que se investigava o passado do aspirante à magistratura, escrutinando-se as suas origens familiares, a sua participação nas cerimônias religiosas, ou cívicas, o cumprimento de suas obrigações cívicas, militares, ou financeiras. Visava isso evidentemente a verificar se, em razão de sua conduta passada, era ele apto e confiável para exercer funções de interesse geral.

Era esse exame realizado perante o Conselho (*Boulè*), que decidia pela qualificação ou desqualificação do cidadão, num processo contraditório em que se ouviam testemunhas e, eventualmente, acusadores. Da decisão cabia recurso para os heliastas, isto é, para o Tribunal, que era também composto de cidadãos sorteados, portanto, que tinham passado pela *dokimasia*.

13. A importância da “moralidade para o exercício do mandato” fala por si só, ao menos para os idealistas. Ela aprimoraria a democracia brasileira, não somente abalada pela “corrupção”, mas igualmente pela falta de espírito público.

14. Por outro lado – e esta é uma razão jurídica – existe uma norma constitucional a ser complementada, para ser eficaz. E as normas constitucionais existem para serem cumpridas, o que pode, até, ser exigido em ação de inconstitucionalidade por omissão.

15. A regulamentação dessa norma é, todavia, uma tarefa delicada – vinte anos atrás eu já o apontava.

Ao procurar as linhas gerais de tal regulamentação, várias dificuldades vêm à mente. Uma está exatamente em definir e caracterizar de modo razoável

<sup>6</sup> *A República ateniense*. Trad. port., Rio de Janeiro: Ed. Casa Mandarino, sem data. livro LIII, p.129. Nesse livro, Aristóteles narra o processo de seleção dos arcontes.

<sup>7</sup> GAUDEMET, Jean. *Institutions de l'Antiquité*, Sirey, Paris, 1967, p. 168. Aponta este autor que Platão, no diálogo *Das leis*, recomenda a adoção generalizada da *dokimasia* na seleção dos magistrados e juizes (p. 198 e ss.).

<sup>8</sup> A tradução seria prosaica: o “exame”. Por isso, continuarei a falar em *dokimasia*.

quais seriam os atos ou fatos que indicam falta de "moralidade para o exercício do mandato". O ideal seria uma tipificação, que não é fácil, mas ela não é mais árdua do que a caracterização dos "bons costumes".

Outra concerne a quem atribuir a verificação dessa inelegibilidade. Dir-se-á que ela há de competir à Justiça Eleitoral, como ocorre com todas as outras inelegibilidades. Terá esta, porém, legitimidade para formular um juízo sobre a "moralidade para o exercício do mandato"? Tal possibilidade não lhe dará um poder excessivo?

Não se pode esquecer (terceiro ponto) que a Constituição não conhece inelegibilidades perpétuas. Assim, é preciso estipular o "prazo de cessação", que apagará a falta de tal moralidade. Aqui está um óbice quase intransponível, pois a falta de moralidade, uma vez existente, é pela própria natureza perene.

Enfim, hão de ser previstas garantias que evitem tornar-se essa inelegibilidade um instrumento de perseguição política, ou de desqualificação dos malvistas, ou politicamente incorretos.

16. Tais dificuldades são desanimadoras, mas discutir o tema é necessário, nem que seja para provocar a revogação da norma constitucional, dada a impossibilidade de concretizá-la.

O assunto não está maduro, mesmo porque não tem sido debatido. Parece-me, porém, positivo analisá-lo; caso contrário, jamais amadurecerá.

Se este trabalho provocar meditação ou polêmica, ele terá sido útil.

# NOSSO PRIMEIRO PRESIDENTE CIVIL

**Walter Costa Porto**

Ministro do TSE (1997-2001), advogado, professor e editor.

---

**A**proximando-se, neste ano de 2006, mais uma eleição presidencial, cabe recordar como foi, há mais de cem anos, na Primeira República, a escolha de nosso primeiro presidente civil.

Exercendo a chefia do Executivo, após o afastamento de Deodoro, sem ter se sentido obrigado à convocação de eleição, como lhe impunha a Constituição, Floriano pretendeu, também, segundo seus críticos, concorrer à reeleição no pleito de 1894.

Isso teria se revelado com seu veto a artigo de projeto de lei aprovado pelo Congresso e que declarava inelegível o vice que sucedesse o presidente.

O fato foi desmentido por Salm de Miranda, em livro laudatório a Floriano. Os acontecimentos ulteriores, afirma Salm:

[...] provaram quanto era superficial e inconsistente o conhecimento da psicologia de Floriano pelos seus adversários e pelos seus próprios amigos. Para ele, que tinha e lealmente afirmava o propósito de fazer eleições livres e entregar o governo a seu substituto eleito, pareceu uma fraqueza, uma quebra de dignidade, mesmo, a sanção do projeto. Homem que primava pelo cumprimento das próprias promessas, jamais dera a alguém o direito de duvidar de sua palavra; e aquele projeto tinha em si toda a malícia de uma suspeita e de uma imposição. Depois os seus adversários diriam à História que ele não permanecera no governo e transmitira o cargo porque fora forçado a sancionar uma lei que o impedia de realizar esse intento.<sup>1</sup>

Em discurso na sessão da Câmara, de 21 de setembro de 1893, Francisco Glicério dizia ouvir, “de ambos os lados da Casa”, que o melhor seria que a incompatibilidade do atual vice-presidente ficasse firmada em lei.

---

<sup>1</sup> MIRANDA, Salm de. *Floriano*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1963. p. 304-305.

Mas, para que semelhante empenho?, indagava ele:

Quem, como o atual ocupante da suprema magistratura da República, tem prestado tão sérios, tão inolvidáveis serviços à ordem pública no interior e no exterior, concorrendo eficientemente, através de mil dificuldades, para a consolidação das instituições, não merece essa desconfiança em que parece que se quer ter a sua lealdade, a abnegação com que aceitou e está exercendo o pesadíssimo encargo de presidir a nação neste período tão cheio de sobressaltos, de perigos de toda a sorte, gerados pela ambição e pelo orgulho dos que, acima da própria honra e prestígio do Brasil, levantam a caudilhagem feroz, sedenta de vingança em terras e nos mares brasileiros.<sup>2</sup>

Para Glicério, os legisladores haviam sido injustos, suspeitando que o vice fosse capaz de tentar sua reeleição. E assegurava:

Por mais de uma vez, em roda de amigos, onde se aludiu à futura eleição presidencial, ouvimos ao vice-presidente declarações tão categóricas em relação à atitude de perfeita neutralidade, que está em seu ânimo guardar, que excluía o mais reservado pensamento de reeleger-se.<sup>3</sup>

Mas não é essa a impressão de agora, de analistas que, ao se debruçarem sobre o quadro histórico, anotam, como Afonso Arinos, a intenção clara de Floriano “de concorrer, armado de todos os poderes ditatoriais, à própria sucessão”.<sup>4</sup>

E esse foi, ao tempo, o entendimento de Custódio de Melo que, em razão do veto, levantou a esquadra, em 6 de setembro de 1892.

## II

O texto vetado por Floriano, em setembro de 1892, foi o do art. 5º do projeto que se tornaria, mais tarde, em 7 de dezembro de 1895, o Decreto nº 347, e tinha a seguinte redação: “É inelegível para cargos de presidente ou vice-presidente da República o vice-presidente que suceder ao presidente, verificada a falta deste.”

---

<sup>2</sup> In: *Idéias políticas de Francisco Glicério*. Brasília: Senado Federal, Fundação Casa Rui Barbosa – Mec, 1982. p. 195.

<sup>3</sup> In: *Idéias políticas de Francisco Glicério*. ob. cit., p. 195-196.

<sup>4</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Melo. A República, as oligarquias estaduais. In: HISTÓRIA do povo brasileiro. São Paulo: J. Quadros Ed., 1967. v. 5, p. 60.

Ao justificar o veto, disse Floriano:

[...] a latitude dessa disposição, abrangendo todos os casos que possam ocorrer, compreende não só a hipótese de um vice-presidente que, tendo sucedido ao presidente, haja renunciado ao cargo antes do último período presidencial, mas até a daquele que, lhe tendo sucedido, ao iniciar o quadriênio, tenha ocupado a presidência, no primeiro e único dia e, ato contínuo, resignado o lugar. Semelhante incompatibilidade não está prevista na Constituição, a qual limitou-a aos casos marcados no art. 43, quanto ao presidente, e, no § 1º desse artigo, quanto ao vice-presidente; sendo ainda para observar que ali não existe incompatibilidade, expressamente decretada, para a reeleição ao cargo de vice-presidente, como foi consignado no art. 5º do decreto.<sup>5</sup>

Com efeito, dispunha o art. 43 da Constituição que o presidente não poderia “ser reeleito para o período imediato: “e, quanto ao vice, aquele que exercesse a presidência no último ano do período presidencial não poderia “ser eleito presidente para o período seguinte”.

A razão estava, então, com Floriano: o texto não seria “ampliável nem alterável por lei ordinária”.

Prosseguindo, em suas razões do veto, Floriano, em flagrante exagero, negava ao Legislativo a competência para legislar sobre a matéria. Disse que o texto do art. 5º era “uma exorbitância manifesta da atribuição conferida ao Congresso Nacional pelo art. 47, § 3º, da Constituição, no qual se cogita, especificamente, do processo da eleição e sua apuração e, de forma alguma, dos casos de inelegibilidade”.<sup>6</sup>

Mas o curioso de toda a celeuma em redor do veto é que este, se acolhido pelo Congresso, não possibilitaria a reeleição de Floriano sem que ele se afastasse da chefia do Executivo: o texto da Constituição em vigor vedava a candidatura do vice que exercesse a presidência “no último ano do período presidencial”.

O mandato de Deodoro, completado por Floriano, se encerraria em 15 de novembro de 1894 – é o que determinava a Constituição, no § 4º de seu art. 43. E a eleição teria lugar em 1º de março do último ano do período presidencial – é o que dispunha o § 1º do art. 47 da Carta. Bastaria a Floriano, para concorrer à reeleição, deixar a presidência em meados de novembro de 1893? Alguns não entendiam assim, e prenunciava-se, então, nova batalha

---

<sup>5</sup> In: *Anais da Câmara dos Deputados*, sessões de 1º a 25 de setembro de 1893. Rio: Imprensa Nacional, 1894. v. 5, p. 151.

<sup>6</sup> In: *Anais da Câmara dos Deputados*. ob. cit., p. 152.

jurídica. É que lei sancionada pelo próprio Floriano, a Lei nº 35, de 26 de janeiro de 1892, ao estabelecer o processo para as eleições federais, dispusera que não poderia ser votado, para os cargos de presidente e vice:

[...] o vice-presidente que exercer a presidência no último ano do período presidencial para o período seguinte e o que a estiver exercendo por ocasião da eleição.

Parágrafo único. Entender-se-á por último ano do período presidencial, para os efeitos do presente artigo, o em que se der a vaga que tiver de ser preenchida, contando-se até 90 dias depois da mesma vaga.

Ao invés de facilitar a compreensão do texto constitucional, a redação do parágrafo único ainda mais a complicava. E um dos autores do projeto de que resultou a Lei nº 35, o Deputado Augusto de Freitas, em oposição a Floriano, assim explicava o texto, em sessão da Câmara, de 20 de setembro de 1893:

Quanto ao modo por que se deve entender o último ano do período presidencial, dirá que este último ano não pode ser logicamente contado para o caso atual, de 15 de novembro do corrente ano, a 15 de novembro de 1894. Essa interpretação da lei redundaria no absurdo de ficar a incompatibilidade reduzida de um ano a três meses, vigorando apenas de novembro deste ano a março de 1894, que é quando se tem de proceder à eleição presidencial. O que é lógico, o que é racional, é que se conte a incompatibilidade do último ano anterior à eleição.<sup>7</sup>

Mesmo se se afastasse, então, da presidência, em 15 de novembro de 1893, haveria Floriano de enfrentar a acerba censura e a impugnação de seus opositores. Mais “lógico” e “racional” seria, decerto, que se contasse o período de vedação do último ano anterior à eleição, como o desejava o Deputado Augusto de Freitas.

Mas, da letra, meridianamente clara, da Constituição, não se poderia extrair esse entendimento.

### III

No início de 1893, irrompe, no Rio Grande do Sul, a Revolução Federalista. A 6 de setembro, no Rio de Janeiro, levanta-se a Esquadra, sob o

---

<sup>7</sup> In: BARBALHO, João. *Constituição Federal brasileira*. Brasília: Senado Federal, 2002. p. 167.

comando de Custódio de Melo.<sup>8</sup> Os antigos liberais, do Império, chamados *maragatos*, guerreavam os conservadores que haviam se aliado às novas forças castilhistas.

Os pampas se ensangüentaram nessa luta fratricida, que se estenderia, depois, a Santa Catarina.

No Rio, como diria Afonso Arinos, se desenvolveria um “episódio estranho e morno”:

Isolados no mar, que dominavam, os rebeldes eram impotentes em terra. Invulnerável nas defesas de terra, que ampliava e fortalecia, o governo era impotente no mar [...] Durante meses a situação permaneceria assim, o governo invulnerável em terra, os rebeldes intocáveis no mar, trocando tiros esparsos e vadios, sob a vigilância dos barcos alienígenas.<sup>9</sup>

Mas tudo levou a que, necessitando do apoio dos paulistas para enfrentar o avanço dos revolucionários do sul e com seu comando confrontado na própria sede do governo, Floriano se submetesse à determinação constitucional da transmissão de poder.

#### IV

Em 25 de setembro de 1893, delegados do Partido Republicano Federal de 14 estados e do Distrito Federal se reuniram no Rio de Janeiro<sup>10</sup> e indicaram, como candidatos à presidência e vice-presidência, os nomes de Prudente de Moraes e Manoel Victorino Pereira.

Mas, antes, em reunião do dia 23, haviam se dividido as opiniões, entendendo muitos que não se deviam apontar nomes, em razão da situação reinante no país e, sobretudo, por desconhecerem “o que pensava Floriano Peixoto a respeito”.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Custódio de Melo nascera em Salvador, em 1840. Deputado à Constituinte de 1890/91, liderou a primeira Revolta da Armada, em novembro de 1891, em razão da dissolução do Congresso, por Deodoro. Ministro da Marinha de Floriano, chefiou a segunda revolta, em setembro de 1893: quinze navios, na Baía da Guanabara, ameaçaram bombardear a cidade, se Floriano não convocasse eleições. Deixando Saldanha da Gama no comando da rebelião, Custódio se dirigiu ao sul, conseguindo tomar Santa Catarina e fracassando no ataque ao Rio Grande do Sul. Exilado em Buenos Aires, retornou ao Brasil com a anistia e faleceu no Rio de Janeiro, em março de 1902.

<sup>9</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Melo. ob. cit., p. 60-61.

<sup>10</sup> Manuel de Melo Cardoso Barata e Mata Bacelar, pelo Pará; Casemiro Júnior, pelo Maranhão; João Cordeiro e João Lopes, pelo Ceará; Augusto Severo e Almino Afonso, pelo Rio Grande do Norte; coronel Pires Ferreira, pelo Piauí; Rosa e Silva, por Pernambuco; Oiticica, por Alagoas; Manuel Vitorino e Artur Rios, pela Bahia; José Cesário de Miranda Monteiro de Barros e Ataíde Júnior, pelo Espírito Santo; Aristides Lôbo e Tomás Delfino, pelo Distrito Federal; Francisco de Paula Rodrigues Alves e Francisco Glicério, por São Paulo; Antônio Justiniano Esteves Júnior e Lauro Müller, por Santa Catarina; José Pereira dos Santos Andrada e Eduardo Gonçalves, pelo Paraná, e Antônio Amaro da Silva Canedo e Urbano Silveira, por Goiás. In: AMARAL, Antônio Barreto. *Prudente de Moraes: uma vida marcada*. São Paulo: Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo, 1971. p. 192-193.

<sup>11</sup> AMARAL, Antônio Barreto. ob. cit., p. 191.

Propondo adiar a decisão, por dois dias, Francisco Glicério procurou o marechal, no exercício da presidência, e ouviu dele que não tinha nem poderia ter candidato, mas que esperava que o partido escolhesse alguém que viesse governar o país “sem rancor, sem perseguições aos bons republicanos que com tanto ardor se bateram pela República”. E ao ouvir a menção ao nome de Prudente, como o candidato natural da agremiação, Floriano continuara a se esquivar, “demonstrando não lhe ser agradável a escolha”. Mas concluíra: “Fique certo de que qualquer que seja eleito e proclamado pelo Congresso, eu o empossarei no poder”.<sup>12</sup>

O fato é confirmado por Salm de Miranda:

[Floriano] não tinha dúvida de que Prudente era em verdade um republicano; mas o havia observado demoradamente na presidência da Constituinte, depois na do Senado e talvez achasse que a sua conduta intransigente e muito personalista não o indicava para o cargo, naquele momento político em que o esforço de pacificação se concluíra. Considerava-o, e com razão, com grande responsabilidade na formação do ambiente que dera causa ao golpe de Estado e à própria renúncia de Deodoro; preferia que o eleito fosse um republicano mais distante do entrecchoque político e, por isso, mais capaz de certas transigências para ultimar a pacificação dos espíritos.<sup>13</sup>

Daí que Floriano chegasse a oferecer, então, a indicação a Rangel Pestana, que não quis ou não pôde aceitá-la, apresentando “razões ponderáveis” que o presidente reconheceu justas.<sup>14</sup>

Rangel Pestana, nascido no Rio de Janeiro em 1839, fora um signatário do Manifesto Republicano, de 1870. Jornalista, diretor de *A Província*, dirigiu, depois, o *Estado de S. Paulo*, de onde se afastou para integrar a Assembléia Constituinte, de 1890/1891. Ali, participou da comissão especial encarregada de elaborar a Constituição republicana. Tendo renunciado ao mandato de senador, em 1891, foi reeleito em 1892, ocupando, naquele ano, a vice-presidência do Banco da República. Foi deputado pelo Rio de Janeiro, em 1899, e depois, senador, quando faleceu.

---

<sup>12</sup> AMARAL, Antônio Barreto. ob. cit., p. 192.

<sup>13</sup> MIRANDA, Salm de. ob. cit., p. 305.

<sup>14</sup> Id. *Ibid.*

## V

O que Francisco Glicério ouvira de Floriano – que ele não tinha nem podia ter candidato, mas que esperava que o Partido Republicano escolhesse um cidadão que governasse o país “sem rancor, sem perseguições” – não tranqüilizava os que duvidavam de sua sinceridade ou que temiam que os fervorosos amigos do presidente impusessem sua continuidade no poder.

Daí que o dirigente de Minas, Affonso Penna, dirigisse, em 23 de janeiro de 1894, a Floriano, uma carta em que certa amabilidade de estilo não disfarçava uma admoestação severa. Dizia ele:

[O estado de sítio] não impedirá que se faça a eleição, desde que nesta possam tomar parte livremente quase todos os estados da União, excetuando uma ou outra localidade e a capital federal. É preciso não deixar a menor margem à suspeita daqueles que, dentro e fora do Brasil, têm especulado com a suposta pretensão de impedir-se a eleição de presidente da República. Em circunstâncias como as que atravessamos, mais vale uma eleição, mesmo defeituosa, do que a ausência dela.

Se não se fizer a eleição presidencial no dia 1º de março, procurar-se-á especular com a boa-fé e ignorância do povo, representando o governo de V. Exa. como pretendendo a ditadura. No desarrazoamento geral que se observa nos povos, em épocas revolucionárias, ninguém acredita que o espírito público possa repetir certas suposições, por muito absurdas que sejam; a tendência é para aceitar como certos todos os processos de usurpação que possam ser atribuídos aos depositários do poder.

E concluía:

Levando estas considerações à presença de V. Exa., é meu intuito auxiliar-lhe a sua árdua e patriótica tarefa, indicando pontos que devem ser prezados nos atos de governo: estou certo, porém, [de] que V. Exa. resolverá como for mais prudente e acertado.<sup>15</sup>

## VI

Procedida a eleição, em 1º de março de 1894, foi o seguinte o resultado, por estado:

---

<sup>15</sup> HAHNEL, June E. A eleição de Prudente de Moraes e o fim do regime militar no Brasil em 1894, *Revista do IHG Brasileiro*, v. 285, p. 17-20. cit. por AMARAL, Antônio Barreto. ob. cit., p. 194.

PARA PRESIDENTE	VOTOS	PARA VICE-PRESIDENTE	VOTOS
<b>AMAZONAS</b>			
Dr. Prudente de Moraes	4.032	Dr. Manoel Victorino	4.031
Dr. Saldanha Marinho	2	Dr. Paulino Soares de Souza	1
		Dr. Saldanha Marinho	1
		Dr. Antonio da Costa Bueno	1
<b>PARÁ</b>			
Dr. Prudente de Moraes	12.671	Dr. José Paes de Carvalho	12.569
Dr. Gaspar da Silveira Martins	22	Dr. Manoel Victorino Pereira	30
Dr. Joaquim J. B. Montenegro	6	Gumercino Saraiva	27
Luiz da França e Silva	4	Dr. Clemente T. de Vasconcelos	5
Dr. Inocêncio Serzedello Corrêa	3	Dr. Inocêncio Serzedello Corrêa	3
Manoel de Sá Souza	2	Dr. Affonso A. Moreira Penna	1
Dr. Lauro Sodré	1	Dr. Gaspar Silveira Martins	1
Visconde de Ouro Preto	1	Manoel de Sá Souza	1
<b>MARANHÃO</b>			
Dr. Prudente de Moraes	12.209	Dr. Manoel Victorino Pereira	11.831
Dr. José Luiz de Almeida Couto	3.179	Dr. José Paes de Carvalho	3.297
Dr. José Paes de Carvalho	174	Dr. José Luiz de Almeida Couto	153
Dr. Rui Barbosa	136	Dr. Lourenço A. de Sá Albuquerque	135
Custódio José de Mello	17	Diversos	22
Diversos	19		
<b>PIAUI</b>			
Dr. Prudente de Moraes	10.674	Dr. Manoel Victorino Pereira	10.705

PARA PRESIDENTE	VOTOS	PARA VICE-PRESIDENTE	VOTOS
Diversos	385	Diversos	455
Cédulas em branco	3	Cédulas em branco	3
<b>CEARÁ</b>			
Dr. Prudente J. de Moraes Barros	17.356	Dr. Manoel Victorino Pereira	17.352
Dr. Affonso Penna	21	Diversos	36
Diversos	11		
<b>RIO GRANDE DO NORTE</b>			
Dr. Prudente J. de Moraes Barros	11.929	Dr. Manoel Victorino Pereira	11.946
Dr. Rui Barbosa	759	Dr. José Paes de Carvalho	741
Dr. Affonso A. Moreira Penna	119	Dr. José Luiz de Almeida Couto	137
Dr. Lauro Sodré	55	Dr. Prudente J. de Moraes Barros	41
Dr. Gaspar da Silveira Martins	8	Dr. Gaspar da Silveira Martins	4
Dr. Joaquim de Saldanha Marinho	2	Dr. Lauro Sodré	3
Prudente José de Moraes	1	Dr. João Alfredo Correa de Oliveira	2
Antônio José Barbosa	1	José da Silva Tavares	1
		Dr. Amaro Bezerra Cavalcanti	1
		Dr. José Antônio Saraiva	1
<b>PARAÍBA</b>			
Dr. Prudente J. de Moraes Barros	14.568	Dr. Manoel Victorino Pereira	14.424
Dr. Rui Barbosa	2.255	Gaspar da Silveira Martins	2.406
Venancio Neiva	10	José M. Pereira da Cunha	2
Paulino José Soares de Souza	1	Rui Barbosa	2
Ignácio Evaristo Monteiro	1	Saldanha da Gama	1

PARA PRESIDENTE	VOTOS	PARA VICE-PRESIDENTE	VOTOS
Aprígio Carlos Pessoa de Melo	1	Leite e Castro	1
Custódio José de Mello	1	Venancio Neiva	1
		Diogo Velho	1
		Toscano do Brito	1
PERNAMBUCO			
Dr. Prudente J. de Moraes Barros	16.899	Manoel Victorino Pereira	15.903
Affonso Augusto Moreira Penna	850	José Luiz de Almeida Couto	1.210
José Mariano Carneiro da Cunha	207	José Mariano Carneiro da Cunha	20
José Maria de Albuquerque Mello	38	Manoel Victorino de Barros	16
Custódio José de Mello	20	Júlio de Mello	15
Barão de Lucena	17	Luiz Felipe Saldanha da Gama	9
Ambrósio Machado	15	Gaspar da Silveira Martins	5
Affonso Celso	13	Gumercindo Saraiva	4
José Antônio Saraiva	13	André Gomes	4
José Hygino Duarte Pereira	10	José Antônio Saraiva	3
Alexandre J. Barbosa Lima	9	João A. Corrêa de Oliveira	2
Gonçalves Lima	8	Paulino J. Soares de Souza	2
Gaspar da Silveira Martins	6	Cunha Cavalcanti	2
Luiz Saldanha da Gama	5	Paulino Fontes	2
Joaquim Nabuco	5	Affonso Celso	2
Manoel Victorino Pereira	4	Barros Lacerda	2
Bernardo Camara	3	Moreira de Vasconcelos	2
João Alfredo Correa de Oliveira	3	Manoel Victorino da Silva	2
Joaquim Saldanha Marinho	2	Cédulas em branco e mais 13 cidadãos com um voto cada um	2.899

PARA PRESIDENTE	VOTOS	PARA VICE-PRESIDENTE	VOTOS
Luiz Tavora	2		
José Tiburcio	2		
José Moraes Barros	2		
Cédulas em branco e mais 23 cidadãos com um voto cada um	2.779		
<b>ALAGOAS</b>			
Prudente de Moraes	10.558	Dr. Manoel Victorino Pereira	10.450
Lauro Sodré	520	Dr. Prudente de Moraes	700
Gabino Besouro	50	Manoel de Araújo Goes	52
Affonso Penna	36	Affonso Penna	20
Paulino de Souza	23	José M. C. da Cunha	20
Pedro Paulino da Fonseca	20		
Silveira Martins	20		
João da Silva Rego Mello	11		
Visconde de Ouro Preto	2		
<b>SERGIPE</b>			
Prudente de Moraes	4.971	Manoel Victorino	4.410
Lauro Sodré	787	Almeida Couto	1.959
Affonso Penna	617	Diversos	863
Diversos	1.243	Cédulas em branco	3
Cédulas em branco	4		
<b>ESPÍRITO SANTO</b>			
Prudente de Moraes	5.061	Manoel Victorino	4.608
Gaspar da Silveira Martins	32	Paes de Carvalho	272
Affonso Penna	23	Gil Goulart	33
Rui Barbosa	4	Marques y Guardia	13

PARA PRESIDENTE	VOTOS	PARA VICE-PRESIDENTE	VOTOS
Affonso Celso	2	Francisco Portela	11
João Alfredo	2	Leopoldo Cunha	9
Gil Goulart	2	Visconde de Ouro Preto	9
Cesário Alvim	2	Affonso Penna	7
Quintino Bocayuva	2	Silveira Martins	5
Visconde de Ouro Preto	2	Prudente de Moraes	5
		Almeida Couto	4
		Saldanha da Gama	4
		Gumercindo Saraiva	3
		Muniz Freire	3
		Elysiario Távora e mais 7 cidadãos com 1 voto cada	2
DISTRITO FEDERAL			
Dr. Prudente J. de Moraes Barros	5.368	Dr. Manoel Victorino Pereira	3.941
Dr. Affonso A. de Moreira Penna	120	Dr. José Luiz de Andrade Couto	73
Dr. Lauro Sodré	171	Dr. José Paes de Carvalho	55
RIO DE JANEIRO			
Dr. Prudente J. de Moraes Barros	24.219	Dr. Manoel Victorino Pereira	23.834
Sr. Affonso A. Moreira Penna	19	Dr. José Luiz de Almeida Couto	71
Dr. Lauro Sodré	3	Dr. Rui Barbosa	87
Diversos	97	Diversos	199
Em branco	92	Em branco	99
BAHIA			
Dr. Prudente J. de Moraes Barros	86.665	Dr. Manoel Victorino Pereira	77.564

PARA PRESIDENTE	VOTOS	PARA VICE-PRESIDENTE	VOTOS
Dr. Affonso A. Moreira Penna e outros menos votados	29.496	Dr. José Luiz de Almeida Couto e outros menos votados	36.839
GOIÁS			
Dr. Prudente J. de Moraes Barros	4.611	Dr. Manoel Victorino Pereira	4.628
MATO GROSSO			
Dr. Prudente J. de Moraes	3.742	Dr. Manoel Victorino Pereira	3.694
Dr. Joaquim Saldanha Marinho	1	Dr. José Joaquim F. Ramos	40
		Dr. Affonso A. Moreira Penna	3
		Dr. Prudente J. de Moraes	1
		Dr. Francisco Rangel Pestana	1
MINAS GERAIS			
Dr. Prudente J. de Moraes Barros	33.071	Dr. Manoel Victorino Pereira	31.863
Dr. Affonso A. Moreira Penna	4.812	Dr. José Paes de Cavalho	5.040
Dr. J. Cesário de Faria Alvim	2.720	Dr. J. Cesário de Faria Alvim	828
Diversos	1.580	Dr. José Luiz de Almeida Couto	421
Em branco	1.218	Dr. Affonso A. Moreira Penna	404
		Dr. F. Silviano de A. Brandão	351
		Dr. F. Bernardino Rodrigues Silva	308
		Dr. Ubaldino do Amaral Fontoura	325
		Diversos	4.032
		Em branco	1.267
SÃO PAULO			
Dr. Prudente J. de Moraes	38.719	Dr. Manoel Victorino Pereira	36.937

PARA PRESIDENTE	VOTOS	PARA VICE-PRESIDENTE	VOTOS
Dr. Affonso A. de Moreira Penna	10	Dr. Manoel Victorino Monteiro	155
Quintino Bocayuva	7	Dr. José Luiz de Almeida Couto	5
Dr. Manoel Victorino Pereira	3	Marechal Floriano Peixoto	4
Marechal Floriano Peixoto	2	E outros com 2 votos	5
Dr. Gaspar da Silveira Martins	1	E outros com 1 voto	18
Dr. Rui Barbosa	1	Cédulas em branco	114
Cédulas em branco	22		

## VII

Reiniciando seus trabalhos em 9 de maio, o Senado procedeu à eleição de seu vice-presidente (o presidente da Casa, segundo o art. 32 da Constituição de 1891, era o vice-presidente da República, que somente teria voto de qualidade). Das trinta e duas cédulas recolhidas, Prudente teve trinta e um votos. Mas recusou a função, alegando que entre os importantes trabalhos de que se deveria ocupar o Congresso naquela sessão legislativa estaria a apuração final da eleição, ocorrida a 1º de março. Pelo Regimento Comum, o serviço de apuração estaria principalmente a cargo da Mesa do Congresso, auxiliada por cinco comissões especiais. E pelo mesmo Regimento, o vice-presidente é o presidente do Congresso. Daí que, como disse, figurando seu nome entre os votados na eleição presidencial: “não posso, não devo intervir nesse trabalho, nem como simples membro desse Congresso, e ainda menos como seu presidente.”<sup>16</sup>

## VIII

Entre as singularidades do processo eleitoral, caberia destacar:

a) *O grande número de votados*

Os partidos políticos não detinham, ao tempo, o monopólio da representação, e aos eleitores se dava, então, a liberdade de indicar os nomes que desejassem para quaisquer dos cargos em disputa.

Em crônica em que se referiu a essa mesma eleição, de 1894, Machado de Assis falava de muitas centenas de votos dados “a alguns nomes de significação

<sup>16</sup> ASSIS, José Eugênio de Paula. *Prudente de Moraes, sua vida e sua obra*. São Paulo: [s. n.], 1976. p. 189.

republicana ou monárquica”, seguindo-se “uma multidão de nomes sabidos ou pouco sabidos, que apenas puderam contar com um voto”.

É compreensível a homenagem prestada por eleitores anônimos a grandes vultos do Império, há pouco desfeito: uns ainda atuantes, como Gaspar da Silveira Martins (1.234 votos), e o Barão de Lucena (18 votos); outros afastados da cena política, como o Visconde de Ouro Preto (373 votos), e, mesmo, já falecidos, como Paulino José Soares de Souza (157 votos) e o Visconde do Uruguai, morto em 1866.

Quanto aos que receberam somente um voto – e que somaram, nesse pleito, 109 – Machado esclarecia que era “uma manifestação de amigos”. Se muitos são desconhecidos, vêem-se, nesse rol, nomes como os de Prudente – escrito somente como Prudente José de Moraes – e de Rangel Pestana, de Campos Salles, de Bernardino de Campos.

b) *Uma eleição não competitiva*

Como também já se anotou, das onze eleições diretas procedidas na 1ª República, apenas quatro – as de 1910, 1919, 1922 e 1930 – mostraram uma efetiva competição entre dois candidatos. As sete outras, como essa, a primeira, de 1894, apresentaram o morno conformismo do eleitorado, que somente em poucos estados, em breve rebeldia, concentrou um pouco de votos em alguns nomes que não se arvoraram em candidatos. Veja-se, no quadro a seguir, a distribuição desse protesto:

ESTADO	CANDIDATOS	VOTOS
Rio Grande do Norte	Prudente de Moraes	11.929
	Rui Barbosa	759
Paraíba	Prudente de Moraes	14.568
	Rui Barbosa	2.255
Pernambuco	Prudente de Moraes	16.899
	Affonso Penna	850
Alagoas	Prudente de Moraes	10.558
	Lauro Sodré	520
Sergipe	Prudente de Moraes	4.971
	Lauro Sodré	787
Bahia	Prudente de Moraes	86.665
	Affonso Penna	29.496
Minas Gerais	Prudente de Moraes	33.071
	Affonso Penna	4.812
	J. Cesário de F. Alvim	2.720

Rui Barbosa receberia votos em todas as eleições até sua morte, em 1923, embora somente tenha sido oficialmente candidato em 1910, contra o Marechal Hermes da Fonseca, e em 1918, contra Epiácio Pessoa. Poucos votos, aqui e ali, se deviam, obviamente, ao seu brilho oratório, desde a década de 1880, quando, por delegação do chefe do gabinete, defenderia a que viria a ser a Lei Saraiva; desde sua luta pela República; desde sua passagem pelo Ministério da Fazenda, sua oposição ao governo Floriano e, afinal, sua consagração em Haia.

Nesse pleito de 1894, teve mais votos na Paraíba (2.255) e no Rio Grande do Norte (759) e, ainda, em todos os outros estados.

Lauro Sodré, líder paraense, curiosamente, vai contar em seu estado natal com apenas um voto; em Sergipe, com 787; e em Alagoas, com 520.<sup>17</sup>

Quanto a Affonso Penna – que seria o 4º presidente civil e o primeiro dos mineiros – receberia surpreendentes 29.496 votos na Bahia e, em seu estado natal, 4.812.

Isso se deveu a uma cisão no Partido Republicano na Bahia. É o que dá conta artigo publicado em 20 de fevereiro de 1894, no *Correio de Notícias*, jornal que se editava em Salvador. Reunira-se a agremiação em assembléia geral, fora demitida a comissão executiva e se designara, em seguida, outra diretoria, aprovando-se “uma coligação com o Partido Nacional, a fim de sustentar as candidaturas de Affonso Penna para presidente e do conselheiro Almeida Couto para vice-presidente”.<sup>18</sup>

Telegrama, a respeito, fora publicado no jornal *O País*, do Rio. Mas logo foi denunciado, em carta de 14 de fevereiro, dirigida ao mesmo jornal pelos que se diziam “legítimos representantes do Partido Republicano”, que a notícia anterior se constituía em um ardil político, uma especulação e uma intriga, que visam unicamente o efeito de ocasião”. E que o partido continuava a sustentar as candidaturas de Prudente e Manoel Victorino.<sup>19</sup>

Em *O País*, de 12 de fevereiro, lia-se que consulta fora dirigida pelo Partido Nacional, da Bahia, ao Dr. Affonso Penna, sobre se aceitava sua candidatura à presidência. Mas ele teria recusado, alegando: “no atual momento político, seria pernicioso a dispersão de votos, tanto mais que é conhecida a chapa do Partido Republicano Federal, simpática à maioria da nação”.

<sup>17</sup> Um jornal, *O Democrata*, publicado em Belém do Pará, em sua edição de 2 de março de 1894, noticiava que, nas 23 seções daquela capital, haviam votado apenas 670 eleitores, de um total de cerca de cinco mil. Dizia: “A eleição de ontem representa o que deve representar a vitória de uma candidatura imposta a um povo escravizado”. E concluiu: “A abstenção se teria dado por obra e graça do Sr. Lauro Sodré”. In: ASSIS, José Eugênio de Paula. ob. cit., p. 187.

<sup>18</sup> In: ASSIS, José Eugênio de Paula. ob. cit., p. 184.

<sup>19</sup> In: ASSIS, José Eugênio de Paula. ob. cit., p. 185.

## IX

Para Pedro Calmon, Floriano abandonara o assunto da indicação do candidato e de sua eleição, com seu “inquietante e desdenhoso silêncio”, “à mecânica das forças desarmadas e inexperientes”. Mas ele não gostou da escolha de Prudente e, mais do que seu silêncio, provava isto o telegrama de cumprimentos que enviou para Piracicaba, “admirável de laconismo, com sua cortesia banal”: “Saúdo primeiro magistrado que saberá felicitar a nação”.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> CALMON, Pedro. Conferência pronunciada no Teatro Municipal de São Paulo. In: *Prudente de Moraes: o primeiro centenário de seu nascimento (1841-1941)*. São Paulo: [s. n.], 1942. p. 32.



A decorative graphic consisting of a horizontal line on the left, a diagonal line sloping downwards to the right, and another horizontal line extending to the right from the end of the diagonal line.

REFORMA ELEITORAL  
PROPOSTA DO TSE



# O TSE E A REFORMA ELEITORAL-PARTIDÁRIA

**P**residente do Tribunal Superior Eleitoral, em março de 1995, o Ministro Carlos Velloso convocou cientistas políticos, professores, técnicos em informática, pedindo-lhes propostas para o aperfeiçoamento da legislação eleitoral e partidária. E, também, um anteprojeto da lei complementar a que se refere o artigo 121 da Constituição e que deverá dispor sobre a organização e a competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais.

Das subcomissões em que se dividiu o grupo, a primeira reescreveu o atual Código Eleitoral, com um anteprojeto de 304 artigos, além de preparar o texto da lei complementar referida. A segunda produziu, também, anteprojeto de lei, com 56 artigos, disciplinando as campanhas político-eleitorais.

Outra subcomissão, de partidos políticos, trouxe uma série de propostas visando conferir, às agremiações, representatividade mínima para participação no Congresso Nacional e nas assembleias legislativas dos estados, com um maior rigor quanto à criação das legendas e, também, quanto à fidelidade partidária.

Finalmente, a subcomissão que tratava do sistema eleitoral concluiu seus estudos acolhendo, em grande parte, projeto de lei que tramita no Senado Federal e sugerindo, entre outras propostas, alteração na eleição em turnos e quanto ao domicílio eleitoral e vedação a coligações na eleição proporcional.

Encaminhadas ao Senhor Presidente da República, aos Senhores Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal, as propostas foram, depois, reunidas em livro, *Reforma da Legislação Eleitoral – Proposta do TSE* (Secretaria de Documentação e Informação, Brasília, 1996).

2. Presidente, mais uma vez, do TSE, o Ministro Carlos Velloso voltou a convocar juristas pedindo-lhes propostas para atualização dos delitos eleitorais, inscritos no Código Eleitoral e em leis outras, bem como para a modernização e aperfeiçoamento do sistema de prestação de contas pelos partidos políticos.

A preocupação de agora resultou dos tão graves acontecimentos envolvendo a descoberta, na prestação de contas dos partidos, de recursos não declarados – o “caixa dois”, tão deplorada pelos meios de comunicação – a enodoar a trajetória de nossas agremiações.

Reúne-se, neste volume, o resultado desse esforço, com I) anteprojeto de revisão dos delitos eleitorais e respectivo processo; II) anteprojeto de lei complementar que altera a Lei Complementar nº 64/90; III) anteprojeto de lei que altera a Lei nº 9.504/97; e, finalmente, IV) anteprojeto de lei que dispõe sobre incentivos fiscais para doações a partidos políticos e candidatos.

3. Iniciada a República, em 1889, a legislação eleitoral, que se seguiu, não mencionava, ainda, os partidos. Embora com três tentativas de formação de agremiações nacionais, os partidos restaram estaduais, legendas que Duverger classificaria de “dominantes”, pelo menos por apresentarem “um nítido afastamento de seus rivais na totalidade de um período”.<sup>1</sup>

E não se prevendo, pela lei, o registro das candidaturas, não detendo os partidos, como agora, o monopólio da representação, os eleitores poderiam indicar, nos pleitos, nomes conhecidos ou desconhecidos da cena política. Basta um exemplo: na eleição de cem anos atrás, procedida em 1º de março de 1906, e que levou, à Presidência, Afonso Pena, 100 foram os nomes indicados para a chefia do Executivo; destes, 10 com 2 votos e 44 com apenas 1. E a dispersão foi ainda maior nos outros pleitos do que nesse, quando Afonso Pena recebeu a mais baixa votação para as presidências e na qual, segundo Rui, “o pacto unânime dos chefes com os governadores estipulou um nome e o aparelho inerte das urnas unanimemente o sancionou”.<sup>2</sup>

Após a Revolução de 30, que se levantara contra a fraude generalizada da 1ª República – e que, por isso, tivera como lema *Representação e Justiça* –, o nosso primeiro Código Eleitoral, trazido pelo Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, foi o primeiro a tratar de partidos ou de “alianças de partidos” (arts. 58, 1º e 99). A um “grupo de cem eleitores” caberia, também, indicar candidatos, e esses, afinal, poderiam lançar-se como “avulsos” (arts. 58, 1º, parágrafo único, e 101, § 1º). O código, criando um Tribunal Superior, para, no dizer de um de seus formuladores, arrancar o processo

<sup>1</sup> DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*.

<sup>2</sup> BARBOSA, Rui. *Excursão eleitoral*, Rio de Janeiro: Mec, 1965. p. 645.

eleitoral, “ao mesmo tempo do arbítrio dos governos e da influência conspurcadora do caciquismo local”,<sup>3</sup> nada falou quanto às atribuições do novo Tribunal em relação aos partidos.

Com a primeira grande alteração do código, em 1935, pela Lei nº 48, de 4 de maio, poderiam os partidos registrar-se no Tribunal Regional, se seu âmbito de ação política se limitasse “à região respectiva”, ou no Tribunal Superior, se exercesse “ação política por mais de uma região” (art. 167, § 2º).

Mas só o segundo código, com a Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950, trouxe o exame, pela Justiça Eleitoral, da contabilidade e das finanças das agremiações. Ali se determinou que os partidos estabelecessem, em seus estatutos, preceitos que os obrigassem e habilitassem a apurar as quantias máximas que seus candidatos poderiam, em caso, despender pessoalmente com a própria eleição; que fixassem os limites das contribuições e auxílios de seus filiados; e, finalmente, que deveriam reger sua contabilidade (art. 143). Deveriam os partidos manter “rigorosa escrituração das suas receitas e despesas, precisando a origem daquelas e a aplicação destas”(art. 143, § 1º). Em razão de denúncia fundamentada, a Justiça Eleitoral determinaria o exame da escrituração de qualquer partido político e bem assim a apuração de qualquer ato que violasse “as prescrições legais ou estatutárias a que, em matéria financeira, são obrigados os partidos políticos e seus candidatos” (art. 146).

4. Foi-se alargando, mais e mais, o controle oficial sobre as receitas e despesas dos partidos e a lei atual – a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – reitera e inova obrigações, entre elas: a) a de manter escrituração contábil; b) a da vedação de receber direta ou indiretamente contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro de entidades ou governo estrangeiro, de autoridades ou órgãos públicos, de pessoas jurídicas que relaciona; c) do envio, anualmente, de balanço contábil do exercício findo; e d) no ano em que ocorrerem eleições, de balancetes mensais, nos quatro meses que antecederem e nos dois meses posteriores ao pleito.

Por que esse tão estreito monitoramento? Para que se assegure o equilíbrio na competição entre os candidatos e se combata a plutocracia, a *ploutos+kratos*, o poder da riqueza, dos gregos.

5. Por algum tempo, intervinha, igualmente, o Tribunal de Contas da União no exame da aplicação, pelos partidos, dos recursos provenientes do Fundo Partidário. Argüíram os partidos, junto à Corte de Contas, que até o advento da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, não usufruíam eles as novas

<sup>3</sup> CABRAL, João C. da Rocha. *Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1934. p. 31.

prerrogativas trazidas pela Constituição de 1988, de plena autonomia, com a faculdade de se conduzirem por si próprios. E que as únicas obrigações dos partidos beneficiados com as quotas do Fundo seriam as elencadas no art. 44 da nova lei, sujeitando-se, somente, à apenação de ver suspenso o recebimento de novas quotas e, se fosse o caso, à cassação de seu registro civil. Finalmente, alegaram que, embora o Fundo Partidário fosse constituído por valores arrecadados pelo Tesouro Nacional, que os repassa aos partidos, estes valores, uma vez recebidos pelas agremiações, perdem a afetação pública, experimentando, assim, um verdadeiro processo de privatização. E descaracterizadas essas verbas como receita pública, não haveria porque ensejassem a instauração de tomadas de contas especiais.

Entendeu o Tribunal de Contas que a superveniência da Lei nº 9.096, norma de hierarquia inferior no sistema jurídico, não poderia afastar a competência da Corte, afirmada na Constituição; que a lei somente viria a inserir mais um instrumento no controle daqueles gastos, sem, contudo, suprimir o controle externo, a cargo da Corte de Contas; mas que nada obstava que, em benefício da racionalidade processual, se estabelecessem forma e procedimento específicos, conforme o órgão ou a entidade, para organização e apresentação de suas respectivas prestações ou tomadas de contas.

E entendeu, por fim, que, continuando as quotas do Fundo Partidário recursos públicos e considerando que prestar contas seria, por previsão constitucional, uma obrigação de todo gestor de dinheiro público, sempre que ocorresse a omissão nesse dever, caberia à Justiça Eleitoral instaurar procedimento de tomada de contas especial (Acórdão nº 5/2002 – 2ª Câmara, sessão de 31.1.2002).

6. Com essas proposições, crê a Justiça Eleitoral deva continuar a contribuir com o aperfeiçoamento de nossas leis, ouvindo aqueles que o saber e o discernimento distinguem. Afinal, a democracia, como se ouviu no primeiro discurso a estabelecer seus fundamentos – o de Péricles, do século V a.C., na homenagem aos mortos na batalha do Peloponeso – acredita, firmemente, que a direção da comunidade não se limite a poucos, que o governo deva se franquear a todos, que o Estado, por fim, somente seja digno de admiração se contar com a colaboração e o esforço de cada um dos que o integram.

WALTER COSTA PORTO

# OFÍCIO AO EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL\*

Ofício

Brasília, de novembro de 2005

Senhor Presidente,

1. A construção do Estado democrático de direito é tarefa permanente, que requer zelo e participação dos cidadãos, especialmente daqueles que assumem as responsabilidades de homem público. A legislação eleitoral, como se sabe, é um dos pilares dessa construção.

2. Fundado nessa convicção, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por meio das portarias nº 391, de 10 de agosto de 2005, nº 407, de 16 de agosto de 2005, e nº 454, de 14 de setembro subsequente, por mim expedidas, instituiu comissão para apresentar propostas visando rever a legislação relativa a delitos eleitorais e aprimorar o sistema de prestação de contas pelos candidatos a mandatos eletivos e partidos políticos.

3. Integram a comissão: o Ministro Substituto do TSE Gerardo Grossi, que a preside; os professores Renê Ariel Dotti e Everardo Maciel, que respondem pela relatoria das matérias debatidas nas subcomissões, que tratam, respectivamente, dos delitos eleitorais e do sistema de prestação de contas; os professores e ex-Ministros do TSE Torquato Jardim e Walter Costa Porto; os doutores e ex-Ministros do TSE José Guilherme Vilela e Fernando Neves; o professor e ex-governador Nilo Batista; o Ministro do Tribunal de Contas da União Benjamim Zymler; o professor Lucas Furtado, procurador-geral do Tribunal de Contas da União; a contadora Leonice Severo Fernandes, do quadro de servidores do TSE; o jornalista Cláudio Weber Abramo, diretor-executivo da Transparência Brasil; e o professor e ex-Ministro da Justiça Miguel Reale Júnior.

4. Em um primeiro momento, a comissão produziu um conjunto de sugestões relativas a projetos de lei complementar e de lei ordinária, restando

---

\* Idênticos ofícios foram dirigidos ao presidente da República, ao presidente da Câmara dos Deputados e ao presidente do Supremo Tribunal Federal.

para outra etapa contribuições concernentes a instruções normativas, da competência exclusiva desta Corte de Justiça.

5. As proposições são todas, no meu entender, construídas segundo a melhor técnica legislativa, compatíveis com nosso ordenamento jurídico e voltadas para a modernização da legislação eleitoral. Sempre no propósito de aperfeiçoar o processo eleitoral e, por essa via, robustecer o exercício das instituições democráticas.

6. São justamente as proposições já elaboradas, a que me referi, condensadas em anexos a esta mensagem e desdobradas em anteprojetos de lei e respectivas exposições de motivos, que venho submeter ao elevado descortino de Vossa Excelência. Caso mereçam acolhimento, poderiam, sem maior esforço, ser convertidas em projetos de lei a serem examinados pelo Congresso Nacional.

7. Estou certo de que, assim procedendo, a Justiça Eleitoral terá oferecido à sociedade brasileira uma contribuição eficaz, ainda que modesta, para a positivação de um Direito Eleitoral afeiçoado ao exercício do Estado democrático de direito.

Atenciosamente,

Ministro CARLOS VELLOSO  
Presidente

# CARTA

Curitiba, 27 de novembro de 2005.

Excelentíssimo Senhor

Ministro CARLOS VELLOSO

Renovo os cumprimentos pela sua lúcida e dinâmica liderança na divulgação do projeto de revisão dos crimes eleitorais e agradeço o constante prestígio recebido de sua parte pelo trabalho em curso.

Venho, respeitosamente, ponderar que os textos da exposição de motivos e do anteprojeto de lei recebidos em meu escritório através de *e-mail* remetido por sua assessoria, com a informação de que foram esses os documentos encaminhados ao Congresso Nacional e ao Presidente da República, não incluem as notas de rodapé constantes dos originais.

Como é curial, as remissões abaixo dos dispositivos legais propostos constituem um complemento indispensável para a melhor compreensão do seu conteúdo, além de revelarem a presença de pessoas, instituições e órgãos que colaboraram em sua elaboração.

Também foi suprimida a parte frontal do texto do anteprojeto intitulado “Abreviaturas” contendo registros de atos do presente e do passado. Por exemplo, os nomes dos membros das comissões criadas pelo TSE que redigiram os anteprojetos de 1991 e 1995. Expressamente, na primeira página, está grafado em asterisco:

\* Este documento contém: a) notas de rodapé para contextualizar as propostas com a Constituição, o Código Eleitoral e demais leis; b) a indicação de autoria das sugestões para a redação do *anteprojeto*; c) a indicação das penas privativas de liberdade previstas atualmente para comparação com as agora sugeridas.

Lembro que um dos documentos históricos de notável repercussão doutrinária e fonte para as reformas legislativas foi o anteprojeto de Código Penal elaborado pelo imortal Ministro Nelson Hungria, publicado pelo Ministério da Justiça em 1963, para receber sugestões. Aquele *disegno di legge* continha indicações da legislação comparada abaixo de cada dispositivo.

Ao longo dos últimos meses, uma das preocupações que tive, ao procurar cumprir o honroso desafio de relator, foi o de indicar créditos e fontes de consulta (legislação, jurisprudência, doutrina e opiniões atuais) para que o leitor possa melhor compreender a conservação, modificação ou criação de normas. Um dos exemplos é o registro, abaixo de cada dispositivo, de remissões ao Código Eleitoral vigente e a outras leis, sempre que essa confrontação se estabelece. Trata-se de dado essencial ao processo intelectual de comparação. Tais remissões foram eliminadas.

Também no documento original da exposição de motivos foram sacrificadas as notas de rodapé, sendo, a grande maioria delas, absolutamente indispensável para a boa compreensão das idéias ali consignadas. A propósito, nas notas 7, 8 e de 11 a 21 há informações sobre a evolução histórica das modificações no sistema eleitoral brasileiro, com destaque para as iniciativas do Tribunal Superior Eleitoral.

Diante do exposto, venho, respeitosamente, reencaminhar os textos com sua redação original, acrescidos de algumas e pequenas modificações pontuais acolhidas. Mantém-se, também, salvo melhor juízo, o formato da remessa da exposição de motivos por mim redigida e assinada, a qual, por sua vez, teria a introduzi-la um ofício de Vossa Excelência como foi sugerido.

Parece-me, Senhor Ministro, que a edição pelo Tribunal e a divulgação pela Internet dos documentos ora remetidos será a melhor forma de preservar mais este esforço visando aprimorar a legislação eleitoral de nosso país, além de servir como fonte para estudos do presente e do futuro.

Aproveito o ensejo para lhe transmitir as expressões de alta estima e distinta consideração.

RENÉ ARIEL DOTTI

# EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DO ANTEPROJETO DE REVISÃO DOS DELITOS ELEITORAIS E RESPECTIVO PROCESSO (PORTARIAS-TSE N<sup>OS</sup> 391 E 454, DE 10.8.2005 E 14.9.2005)

Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal Superior Eleitoral  
Ministro **Carlos Mário da Silva Velloso**

Na qualidade de relator da subcomissão encarregada de promover a revisão e atualização das disposições sobre os crimes eleitorais e seu respectivo processo, tenho a honra e a satisfação de encaminhar o texto do anteprojeto a seguir.

## 1. Aprimoramento legislativo

O sistema eleitoral brasileiro, em face de contingências históricas e oscilações institucionais, é um viveiro de *leis de ocasião* e um terreno minado de incertezas. Nenhum exagero existe, portanto, na afirmação de Pinto Ferreira<sup>1</sup> ao comparar a precariedade e a vida muito curta de nossas leis eleitorais com as “flores” de Malherbe.<sup>2</sup> Também a inflação de diplomas e o caráter puramente casuísta de muitos deles compõem o repertório de críticas do mestre pernambucano.<sup>3</sup>

Apesar do exercício periódico da soberania popular pelo sufrágio universal e o voto direto e secreto para a eleição de seus representantes, o cidadão em geral desconhece as atividades partidárias e manifesta ceticismo quanto à satisfação dos fundamentos da República no contexto de um Estado democrático de direito, jurado pelo primeiro artigo da Constituição.

---

<sup>1</sup> *Código Eleitoral comentado*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 7.

<sup>2</sup> Um dos belos e comoventes poemas de língua francesa foi escrito por François de Malherbe (1555-1628) para consolar um amigo (Du Perier) que perdera a filha muito jovem. MALHERBE comparou a vida efêmera daquela criatura com uma rosa que vive no curto *espace d'une matin*.

<sup>3</sup> Ob. cit., p. 11.

No preâmbulo da Lei Fundamental, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, indicaram como seu objeto o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, “valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional com a solução pacífica das controvérsias”.

Pode-se afirmar que um dos caminhos para alcançar estágios avançados no programa idealizado pelos constituintes de 1988, evitando que a *declaração de esperança* se transforme em frustrantes trechos de *proclamações otimistas*, consiste no aprimoramento das instituições políticas e dos costumes eleitorais a salvo da violência, da fraude e de outras expressões ofensivas à dignidade humana e ao progresso da sociedade. Em torno do universo da ciência e da arte da política circulam as mais contraditórias manifestações, ora marcadas pelo ceticismo, ora impregnadas de boa-fé. Mas existe um pensamento superior e que neutraliza o maniqueísmo das polarizações. Ele nos vem do imortal Machado de Assis, em passagem de *Quincas Borba*, considerado como o romance que mais se aproxima da tradição realista européia do século XIX: “*Contados os males e os bens da política, os bens ainda são superiores*”.

Com notável síntese, a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* (1789) definiu a lei como “expressão da vontade geral” (art. 6º). Essa concepção idealística, que ilumina as mais diversificadas expectativas da comunidade social, serve para os projetos de legislação eleitoral que traduzam os princípios essenciais de um Estado democrático de direito. E se aplica, também, para estimular o processo de educação popular sobre a essência e a circunstância da vida política. Daí a certa lição do historiador francês Jules Michelet (1798-1874): “*Quelle est la première partie de la politique? L’éducation. La seconde? L’éducation. Et la troisième? L’éducation*”.

## **2. A contribuição do Tribunal Superior Eleitoral**

Os tribunais cumprem determinadas missões além da prestação jurisdicional que lhes é inerente por essência e circunstância. Entre elas se destacam as de natureza humana, social e política.

Já foi dito em antológica *oração de sapiência* (1953) que o juiz deve ser “o intermediário entre a norma e a vida, o instrumento vivente que transforma o comando abstracto da lei no comando concreto da sentença. Será a viva voz do Direito, ou mesmo a própria encarnação da lei. Porque a lei, com

efeito, só tem verdadeira existência prática como é entendida e aplicada pelo juiz".<sup>4</sup>

Em relação à competência jurisdicional do Tribunal Superior Eleitoral, tem sido notável a sua contribuição para a fiel execução do Código Eleitoral e da legislação eleitoral extravagante. As *instruções* baixadas mediante autorização legislativa<sup>5</sup> são formalmente designadas *resoluções*. Aspectos relacionados ao alistamento, eleições, propaganda, apuração, etc. são positivados mediante resolução que costumeiramente tem força de lei geral. A negativa de sua vigência ou a contrariedade ao seu texto autoriza a interposição de recurso especial.<sup>6</sup>

A iniciativa de contribuir para o aprimoramento do sistema positivo compreende as três espécies de missão referidas acima. E ela tem se materializado através de muitas iniciativas no plano legislativo. Entre os vários exemplos podem ser referidas: a) a proposta de modificação do Código Eleitoral de 1950, com a introdução da cédula única de votação, fruto de sugestões apresentadas pelo então presidente da Corte, o Ministro Edgard Costa, e encaminhadas ao Congresso Nacional quando se tratava da reforma eleitoral (1954);<sup>7</sup> b) a redação do anteprojeto de que resultou o Código Eleitoral vigente (Lei nº 4.737, de 15.7.65), quando presidente o Ministro Cândido Motta Filho.<sup>8</sup>

### 3. O anteprojeto de 1991

No ano de 1990, e sob a presidência do Ministro Sydney Sanches, o Tribunal Superior Eleitoral criou uma comissão de estudos com a finalidade de proceder a levantamento de toda a jurisprudência eleitoral, consubstanciada no acervo das decisões tomadas pela Corte, tendo em vista o envio de sugestões

<sup>4</sup> ANDRADE, Manuel Domingues de. Sentido e valor da jurisprudência. *Boletim da Faculdade de Direito*. Coimbra Ed., 1973. p. 38.

<sup>5</sup> Cf. o p. único do art. 1º e inciso IX do art. 23 da Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral).

<sup>6</sup> A propósito, TSE-BE 13/15; 113/196, em COSTA, Tito. *Recursos em matéria eleitoral*. 5. ed. São Paulo: RT, 1996. p. 35.

<sup>7</sup> Como observa Walter Costa Porto, a benéfica mudança não foi introduzida no projeto final da Lei nº 2.550, ao argumento da urgência. Mas viria a ser consagrada com a Lei nº 2.582, de 20.8.55, e aplicada na eleição de 3 de outubro daquele ano. Em consequência, a cédula única foi introduzida com a Lei nº 2.962, de 30.11.56, às demais eleições majoritárias e, em 1962, aos pleitos sob o sistema proporcional, com a denominação de "cédula oficial de votação". (Em PORTO, Walter Costa (Org.). *Reforma da legislação eleitoral*: proposta do TSE. Brasília: Secretaria de Documentação e Informação, 1996. p. 11.)

<sup>8</sup> Outras relevantes inovações ao sistema foram introduzidas pela experiência e lucidez dos membros do TSE, como a criação da folha individual de votação (Lei nº 2.550, de 1955). Essas contribuições estão documentadas e são lembradas pela dedicação de pesquisa e sensibilidade pela história por parte do professor e ex-Ministro Walter Costa Porto (Ob. cit., p. 7-12). Do mesmo autor: *Dicionário do voto*. São Paulo: Giordano, 1995; *José Alencar e o voto*, introdução para a edição fac-similar do clássico de ALENCAR, José de. *Systema representativo*. Brasília: Senado Federal, 1996. (Coleção Memória Brasileira); em conjunto com JOBIM, Nelson. *Legislação eleitoral no Brasil: do Século XVI a nossos dias*. Brasília: Senado Federal, Secretaria de Documentação e Informação, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. 3 v.

para o anteprojeto de lei a ser submetido ao Congresso Nacional, visando à reforma do Código Eleitoral. A comissão foi presidida pelo Ministro Pedro Acioli, então corregedor-geral eleitoral, e teve as seguintes participações: Dr. Sebastião Duarte Xavier, diretor-geral da Secretaria; Dr. Enir Braga, diretor da Secretaria da Coordenação-Geral de Informática; Dra. Ana Regina de Pina Dias, supervisora de assessoria; Dr. Aristides Junqueira, procurador-geral eleitoral, e Dr. Roberto Rosas, ex-Ministro daquela Corte.<sup>9</sup>

Posteriormente, também colaboraram com os trabalhos da comissão: Dr. Pedro Mello de Figueiredo, diretor-geral do Tribunal; Dr. Geraldo Brindeiro, vice-procurador-geral eleitoral; Dr. Roberto Siqueira, coordenador de Informática do TSE; Dr. Roberto César de Carvalho e Silva, coordenador de Informática, interino, e a Dra. Eveline Caputo Bastos Serra, assessora da Presidência do Tribunal.

O texto final do anteprojeto de 1991 tinha 339 artigos e propunha alterações substanciais.<sup>10</sup> Esse relevante trabalho foi também consultado para a redação da proposta atual.

#### **4. O anteprojeto de 1995**

Em 24 de março de 1995, no auditório do Tribunal Superior Eleitoral, iniciaram-se os trabalhos de uma comissão de juristas, cientistas políticos e técnicos em informática para o fim de estudar, debater e aprovar propostas com vistas ao aperfeiçoamento da legislação eleitoral (Código Eleitoral e lei complementar reguladora do art. 121 da Constituição), das campanhas político-eleitorais, dos partidos políticos e do sistema eleitoral (voto proporcional, voto majoritário e voto distrital). A comissão também pesquisou, discutiu e aprovou proposta visando à informatização do voto para as eleições de 1996.

No discurso de abertura, Vossa Excelência, na condição de presidente da Corte, destacou como prioridades: a) a implementação do princípio da verdade eleitoral, com a introdução do sistema de informatização para erradicar as fraudes; b) a revisão do Código Eleitoral para dotá-lo de atualidade e eficácia; e c) a reestruturação dos partidos políticos. Falando na mesma ocasião, o ministro da Justiça, Nelson Jobim, abordou a integração entre os poderes da República na busca de um ordenamento positivo que proporcione maior segurança ao processo eleitoral e maior credibilidade para as instituições

<sup>9</sup> Cf. a Portaria nº 139/90, de 7 de dezembro (DJ de 14.12.90). O ato foi também divulgado pelo *Boletim Interno* n. 96.

<sup>10</sup> As alterações estão detalhadas em René Ariel Dotti, Proposta de revisão dos crimes eleitorais, na coletânea *Direito Eleitoral*, cit., p. 296-297.

políticas. E salientou a necessidade de se efetivar um outro princípio indispensável à segurança jurídica e à paz social no terreno fértil e complexo do sistema eleitoral: o *princípio da legalidade material*.

O grupo de trabalho foi dividido em 5 subcomissões temáticas: Código Eleitoral e lei complementar;<sup>11</sup> Campanhas político-eleitorais;<sup>12</sup> Partidos políticos;<sup>13</sup> Sistema eleitoral<sup>14</sup> e Informática.<sup>15</sup>

Em 27 de junho de 1995, o Tribunal Superior Eleitoral dirigiu o Ofício nº 1.567 ao presidente do Senado, José Sarney, encaminhando as propostas resultantes dos trabalhos conjugados. A correspondência se encerra com a manifestação que traduz autêntica *profissão de fé*: “Estamos convencidos de que, assim procedendo, fizemos a nossa parte no trabalho que há de ser de todos, no sentido de tornar mais sérias, mais confiáveis e, portanto, mais respeitáveis as instituições políticas brasileiras”.<sup>16</sup>

Além da publicação oficial,<sup>17</sup> contendo relatórios das subcomissões e os textos de anteprojetos, vários artigos foram reunidos em obra de autoria conjunta. Apesar da diversidade dos assuntos, todos eles exprimem um sentimento comum: a ansiada reforma política e eleitoral.<sup>18</sup> Muitos juristas e parlamentares, mesmo não tendo integrado a comissão, contribuíram para a coletânea, a exemplo de Adilson Abreu Dallari (*Abuso de poder político*), Carlos Ayres Britto (*O aproveitamento do voto em branco para o fim de determinação de quociente eleitoral: inconstitucionalidade*), Marco Antônio de Oliveira Maciel (*Reforma político-partidária: o essencial e o acessório*), Murilo Badaró (*Voto distrital, antídoto contra a corrupção*), Paulo Bonavides (*A decadência dos partidos políticos e o caminho para a democracia direta*),

<sup>11</sup> Presidente: Ministro Marco Aurélio; Relator: Roberto Ferreira Rosas. Membros: Almiro do Couto e Silva, Anis José Leão, Edson O'dwyer, Eduardo Antonio Lucho Ferrão, José de Castro Bigi, José Guilherme Villela, Luiz Rafael Mayer e René Ariel Dotti.

<sup>12</sup> Presidente: Ministro Pádua Ribeiro; Relator: Egídio Ferreira Lima. Membros: Aloísio Gonzaga de Andrade Araújo, Antônio Carlos Mendes, Antônio Vital do Rego, Celso Antonio Bandeira de Melo, Ives Gandra Silva Martins, João Gilberto Lucas Coelho, Joaquim de Arruda Falcão Neto, José Rubens Costa e Pedro de Freitas Gordilho.

<sup>13</sup> Presidente: Ministro Diniz de Andrada; Relator: Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Membros: Celso Ribeiro Bastos, Luiz Pedone, Miguel Reale, Murilo Paulino Badaró, Orlando Vaz Filho e Raul Machado Horta.

<sup>14</sup> Presidente e relator: Ministro Torquato Jardim. Membros: Antonio Carlos Palhares Moreira Reis, Carmem Lúcia Antunes Rocha, David Verge Fleischer, Fábio Konder Comparato, Geraldo Ataliba, José Alfredo Baracho, Oscar Dias Corrêa e Walter Costa Porto.

<sup>15</sup> Presidente: Ministro Ilmar Galvão; Relator: Paulo César Bhering Camarão. Membros: Antônio Villas Boas, Célio Assumpção, Fernando Marques de Campos Cabral, Gilberto Circunde, Gilberto Niederauer Corrêa, Jorge Lheureux de Freitas, Luiz Roberto da Fonseca, Luiz Sérgio Neiva de Lima Vieira, Márcio Luiz Guimarães Colla, Milton Löff, Roberto Siqueira e Wander Marota.

<sup>16</sup> Ministro Carlos Velloso, em *Reforma da legislação eleitoral*: proposta do TSE, cit., p.13-15. Idênticos ofícios foram expedidos ao presidente da República, presidente da Câmara dos Deputados e presidente do Supremo Tribunal Federal.

<sup>17</sup> *Reforma da legislação eleitoral*: proposta do TSE, cit.

<sup>18</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Coord.). *Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. (Dedicado à memória de Geraldo Ataliba).

Paulo Lopo Saraiva (*As eleições municipais no Brasil*), Sérgio Sérvulo da Cunha [*A lei dos partidos políticos (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995)*] e Walter Ceneviva (*Leis imperfeitas incentivam a ilicitude eleitoral*).

## 5. A renovação dos trabalhos em 2005

Passaram-se dez anos. O voto eletrônico foi introduzido e ganhou prestígio nacional e internacional pelas virtudes da fidelidade, precisão e celeridade. Sobre a emissão do voto, permanecem indelévels as palavras de José de Alencar: “Não basta para a garantia do voto que a lei o reconheça como universal, e confira ao cidadão um título irrecusável de sua capacidade política; é indispensável ainda que vele na forma de o exprimir, no acto de sua emissão, afim de mante-lo em toda pureza e fidelidade”.<sup>19</sup>

Mas continuaram em aberto as expectativas restantes. Voltando à esperança inicial e no desempenho de um novo mandato à frente do mesmo Tribunal, Vossa Excelência instituiu uma comissão de juristas e técnicos em administração pública para: a) rever e atualizar as disposições relativas aos crimes previstos no Código Eleitoral e leis especiais, bem como o respectivo processo; b) examinar e propor medidas, inclusive legislativas, para a modernização e o aperfeiçoamento do sistema de prestação de contas pelos partidos políticos.<sup>20</sup>

Honrado com a designação para relatar as sugestões e propostas quanto ao primeiro objetivo, elaborei um texto, que denomino *anteprojeto 2005*, doravante referido apenas como *anteprojeto*, e que, a par da legislação vigente, adota como referências os documentos já aprovados pelo TSE: os anteprojetos de 1991 e 1995.<sup>21</sup>

A presente atualização teve a contribuição prestada por membros da comissão e, em especial, pelo professor Nilo Batista, que reúne à sensibilidade do advogado militante e ao talento da cátedra a experiência da atividade política. Valiosas sugestões vieram de magistrados, membros do Ministério Público e advogados, e estão registradas individualmente no Anexo sob a forma de notas de rodapé aos dispositivos propostos.

<sup>19</sup> *Systema representativo*, cit. p. 117. (É mantida a ortografia original.)

<sup>20</sup> Portaria nº 391 (DOU de 12.8.2005). Presidente: Ministro substituto do TSE, Gerardo Grossi; professores e ex-ministros do TSE, Torquato Jardim e Costa Porto; doutores e ex-ministros do TSE, José Guilherme Vilela e Fernando Neves; professor e ex-governador Nilo Batista; ministro do TCU, Benjamin Zymler; professor Lucas Furtado, procurador-geral do TCU; professor e ex-secretário da Receita Federal, Everardo Maciel e a contadora Leonice Severo Fernandes, do quadro de servidores do TSE. A esses nomes veio juntar-se o do professor Miguel Reale Júnior (Portaria nº 454, de 14.9.2005).

<sup>21</sup> Quanto a este último *diseño di legge* recebi, da comissão presidida pelo Ministro Marco Aurélio, a atribuição para elaborar a proposta legislativa adotada pelo Tribunal e divulgada nas publicações citadas (*Reforma da legislação eleitoral e Direito Eleitoral*).

## 6. A revisão através da lei ordinária

Após a Constituição de 1988, muitas normas penais e processuais em matéria eleitoral foram editadas por diploma ordinário, como se poderá ver pela Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995 (arts. 67 e 78) e Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que criminalizou (art. 39, § 5º) e descriminalizou fatos previstos no Código Eleitoral (arts. 322, 328, 329 e 333). Não se exige, portanto, lei complementar que, nos termos do art. 121 da Carta Política, deve dispor sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais.

Na lição de Suzana de Camargo Gomes, “as disposições penais constantes do Código Eleitoral permanecem com a natureza que lhes foi conferida quando de sua instituição, ou seja, na condição de lei ordinária, pois, além de ter sido esse o processo legislativo adotado para a sua aprovação, a Constituição Federal, neste particular, não está a exigir a edição de lei complementar. Assim, a alteração superveniente desses dispositivos não depende de lei complementar, podendo ser validamente realizada através de lei ordinária”.<sup>22</sup>

Sob outro aspecto, também não se aplica aos projetos legislativos que tratam dos crimes eleitorais e seu respectivo processo a vedação constante do art. 16 da Constituição.<sup>23</sup>

## 7. O princípio do bem jurídico

O princípio do bem jurídico, refletido por diversas normas constitucionais (arts. 5º, caput, 6º, 14, 144, 170 e ss.), deve integrar todo sistema penal moderno, afeiçoado às exigências de um Estado democrático de direito e compor o repertório dos fatos puníveis. É inadmissível a incriminação da conduta humana que não cause perigo ou dano aos bens corpóreos e incorpóreos inerentes ao indivíduo e à sociedade. Como salienta Juarez Tavares, costuma-se afirmar que o cerne de todo o Direito Penal encontra-se situado no injusto típico. “Com efeito, é a partir da tipificação das condutas que se torna possível a intervenção estatal”.<sup>24</sup>

Segundo clássica lição da doutrina, o bem jurídico é o interesse penalmente protegido.<sup>25</sup> O grande mestre von Liszt reúne as noções de bem e de interesse ao sustentar que “todos os bens jurídicos são interesses humanos,

<sup>22</sup> *Crimes eleitorais*. São Paulo: RT, 2000. p. 32. (Os destaques em itálico são meus.)

<sup>23</sup> CF, art. 16. “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até 1 (um) ano da data de sua vigência”.

<sup>24</sup> “Critérios de seleção de crimes e cominação de penas”, em *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. São Paulo: RT, 1992. p. 78.

<sup>25</sup> LISZT, Franz von. *Tratado de Direito Penal alemão*. Trad. de José Hygino Duarte Pereira. Rio de Janeiro: Briguiet, 1899. v. 1, p. 93.

ou do indivíduo ou da coletividade. É a vida, e não o direito que produz o interesse, mas só a proteção jurídica converte o interesse em bem jurídico”.<sup>26</sup>

Muito embora a maioria dos escritores utilize indiferentemente uma e outra expressão, considerando que a distinção é meramente terminológica, na verdade o *bem* é um fenômeno distinto do *interesse*, assim como o conteúdo se distingue do continente. Como acentua Heleno Fragoso, o objeto da tutela penal “é o *bem* e não o *interesse*, mas nada impede que a este se refira o intérprete, pois se trata, tão-somente, de um aspecto subjetivo ou de um juízo de valor sobre o bem como tal”.<sup>27</sup>

## 8. A necessária sistematização

O *anteprojeto* relaciona, através da nova redação do art. 283 e de maneira expressa, os bens a serem protegidos: a) o alistamento eleitoral; b) a propaganda e a campanha eleitoral; c) o sufrágio universal; d) o voto direto e secreto; e) a apuração e a contagem de votos; f) a administração da Justiça Eleitoral.<sup>28</sup> Existe, em tal arrolamento, uma ordem cronológica, que não é atendida na atual distribuição de dispositivos do Código Eleitoral. Com efeito, a Lei nº 4.737/65 contempla ilícitos relativos à propaganda eleitoral (arts. 322 a 335) após a previsão dos crimes relativos ao exercício do voto (arts. 309 a 312); os delitos referentes à apuração (arts. 313 a 316) estão indicados antes do crime de violação de sigilo da urna ou dos invólucros (art. 317). A falta de sistematização do diploma vigente é evidente não apenas na distribuição das etapas do procedimento eleitoral – que se inicia com o alistamento e se encerra com a divulgação dos votos – mas também quanto à hierarquia dos tipos de ilícito de cada área de bens tutelados. Essa deficiência tem sido criticada pelos estudiosos.<sup>29</sup>

A necessidade de sistematização por meio da classificação de bens jurídicos é uma exigência não apenas metódica como também axiológica. De modo geral os autores reconhecem essa necessidade, embora haja divergências quanto à identificação e distribuição dos bens jurídicos.<sup>30</sup> Muito a propósito, Fávila Ribeiro considera que a classificação dos tipos de ilícito “é tarefa que

<sup>26</sup> Ob. cit., p. 94.

<sup>27</sup> *Lições de Direito Penal*: parte geral. Rio de Janeiro: Forense, 1985. p. 278. (Os destaques em itálico são meus.)

<sup>28</sup> Há tipos de ilícito que caracterizam um concurso de bens jurídicos ofendidos. É a situação, por exemplo, dos crimes de falso testemunho que, ao mesmo tempo, lesionam a fé pública e a administração da Justiça Eleitoral.

<sup>29</sup> Sebastião Oscar Feltrin, em *14. Eleitoral*, na coletânea *Leis penais especiais e sua interpretação jurisprudencial*, coordenação de Alberto Silva Franco e Rui Stoco. São Paulo: RT. 7. ed. 2001. v. 1, p. 1.488.

<sup>30</sup> Assim, por exemplo: GOMES, Suzana de Camargo, ob. cit., p. 68; CÂNDIDO, Joel José. *Direito Eleitoral brasileiro*. Bauru, SP: Edipro, 1994. p. 254; ARANHA, Adalberto José de Camargo. *Dos crimes eleitorais: sua natureza e classificação*. *Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral*. v. 5, p. 19-20, 1992.

se revela sobretudo muito difícil, dado que as categorias delituosas nem sempre se ajustam comodamente aos esquemas propostos, pois várias são as hipóteses que apresentam aspectos complexos, irradiando-se de uma para outra direção, tendo-se de determinar os pontos preponderantes”.<sup>31</sup>

Existe unanimidade por parte dos estudiosos de que o *critério* de classificação deve partir do bem jurídico tutelado. Trata-se, aliás, de consagrar o princípio da culpabilidade em razão do fato determinado, como ideal para um regime penal democrático e de garantias individuais. O homem não pode ser punido pelo que é mas somente pelo que faz. A sua conduta é a base e a razão de ser da incriminação, máxime em nosso sistema positivo, que não admite a imposição de medida de segurança para o imputável. Como enfatiza Roxin, atualmente a doutrina dominante rejeita todas as teorias que vão mais além que a culpabilidade pelo fato concreto. E assim entende, com fundamento nas razões próprias do Estado de direito.<sup>32</sup>

## 9. Conceito de *crime eleitoral*

O *crime eleitoral* é todo aquele que ofende a liberdade e a integridade do voto direto e secreto como exercício da soberania popular. A infração poderá se caracterizar tanto no sufrágio dos representantes dos poderes Executivo e Legislativo, como em momentos preparatórios e posteriores às eleições (alistamento de eleitores; filiação partidária; registro de candidatos; atos preparatórios da votação; fiscalização, recepção, apuração e publicação dos votos, etc.). É possível também a ocorrência desse ilícito durante o plebiscito, quando a população é chamada para responder *sim* ou *não* para a solução de determinadas questões, como ocorreu em 7 de setembro de 1993, quando o eleitorado definiu a forma e o sistema de governo, aprovando a República e o presidencialismo e rejeitando a monarquia constitucional e o parlamentarismo.<sup>33</sup>

Conforme a lição de Suzana de Camargo Gomes, “a locução *crimes eleitorais* compreende todas as violações às normas que disciplinam as diversas fases e operações eleitorais e resguardam valores ínsitos à liberdade do exercício do direito ao sufrágio e autenticidade do processo eleitoral, em relação às quais a lei prevê a imposição de sanções de natureza penal”.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> *Direito Eleitoral*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 625.

<sup>32</sup> ROXIN, Claus. *Derecho Penal*: parte general. Trad. da 2. ed. alemã e notas de Diego-Manuel Luzón Peña, Miguel Díaz y García Conlledo e Javier de Vicente Remesal, Madrid: Ed. Civitas. t. 1, p. 181.

<sup>33</sup> Vide CF, arts. 14, I; 18, §§ 3º e 4º e ADCT, art. 2º.

<sup>34</sup> *Crimes eleitorais*, cit., p. 26.

Para a mesma e talentosa magistrada e escritora, os delitos eleitorais, sob o aspecto formal, “são aquelas condutas consideradas típicas pela legislação eleitoral, ou seja, aquelas descritas no Código Eleitoral e em leis eleitorais extravagantes, e sancionadas com aplicação de penas”. E, sob a perspectiva material, os ilícitos eleitorais “podem ser conceituados como todas aquelas ações ou omissões humanas, sancionadas penalmente, que atentem contra os bens jurídicos expressos no exercício dos direitos políticos e na legitimidade e regularidade dos pleitos eleitorais”.<sup>35</sup>

## 10. Classificação dos crimes eleitorais

A doutrina tem adotado a classificação dos delitos eleitorais em atenção à unidade ou pluralidade de bens jurídicos ofendidos. Para Suzana de Camargo Gomes, louvando-se em Nelson Hungria,<sup>36</sup> eles podem ser considerados *específicos* ou *puros* e *acidentais*. E os explica aduzindo que os primeiros são os que somente podem ser praticados na órbita eleitoral, enquanto os últimos são os que, embora previstos no Código Penal ou em leis especiais, incluem-se no elenco dos ilícitos eleitorais, quando ofendem a sua objetividade jurídica. “Entre os crimes não puramente eleitorais, destacam-se ao primeiro lance d’olhos as ofensas à honra, das quais, cometidas com o fim de propaganda eleitoral, cuidam os arts. 324 e 327 do Código Eleitoral”.<sup>37</sup>

Existem crimes *propriamente eleitorais* e crimes *impropriamente eleitorais*. Os primeiros estão previstos exclusivamente no Código Eleitoral e nos diplomas especiais de natureza eleitoral como, p. ex., Lei nº 6.091, de 15.8.74; Lei nº 8.713, de 30.9.93, e Lei nº 9.100, de 29.9.95. Os demais são infrações previstas tanto na legislação penal eleitoral como no Código Penal.

São crimes *propriamente* eleitorais os descritos no Código Eleitoral pelos arts. 242 a 246 (alistamento eleitoral); arts. 247 a 249 e 255 a 259 (propaganda eleitoral); 260 a 265 (sufrágio universal); arts. 268 a 275 (votação); arts. 276 a 280 (apuração e contagem de votos) e arts. 281 a 283 (administração da Justiça Eleitoral). Exemplos de crimes propriamente eleitorais constantes de leis especiais: fornecimento gratuito de transporte (Lei nº 6.091/74) e doação irregular para campanha eleitoral (Lei nº 8.713/93 e Lei nº 9.100/95).

São crimes *impropriamente* eleitorais, entre outros, os definidos pelos arts. 250 a 253 (ofensa à honra de pessoa viva e à memória de pessoa morta);

<sup>35</sup> Ob. cit., p. 317.

<sup>36</sup> Texto publicado na *Revista Eleitoral da Guanabara*, Centro de Estudos Políticos, 1968.

<sup>37</sup> Ob. cit., p. 47 e 319: *Crimes eleitorais puros e crimes eleitorais acidentais*.

art. 266 (corrupção); art. 267 (violência ou grave ameaça); arts. 276 e 278 (falsidade material e falsidade ideológica). Pertencem a esta mesma categoria os delitos previstos no Código Penal, como os vários tipos de dano, falsidade documental e ideológica, de falso reconhecimento de firma ou letra, de certidão ou atestado ideologicamente falso. Vários deles já estão inseridos no Código Eleitoral.

## 11. A orientação do *anteprojeto*

Declara o art. 285 do *anteprojeto*: “Quando o fato estiver previsto no Código Penal ou em leis especiais, será aplicável este código, considerando-se: I – os motivos e os objetivos do agente; II – a lesão real ou potencial aos bens jurídicos referidos no art. 283”. E o parágrafo único completa: “A pena aplicável, neste caso, será a cominada pelo Código Penal ou lei especial, se o crime não estiver previsto neste código”.

O *disegno di legge* reconhece a divisão bipartida designando como *crimes propriamente eleitorais* os previstos exclusivamente no sistema positivo eleitoral (código e leis extravagantes) e *crimes impropriamente eleitorais* os descritos no Código Penal ou em leis especiais mas que, em face das circunstâncias indicadas pelo art. 285, são submetidos ao regime do direito penal eleitoral. Há ressalvas como, por exemplo, os crimes contra a honra e contra a administração da Justiça Eleitoral, que são previstos diretamente no *anteprojeto*, em face de sua grande ocorrência no tempo da propaganda eleitoral e das peculiaridades agora introduzidas em setores como o da exceção da verdade e a nova causa de extinção da punibilidade (art. 295, II). Como *crimes impropriamente eleitorais*, mencionam-se as hipóteses de furto, apropriação indébita e tráfico de influência, previstos no Código Penal mas sem correspondência típica no Código Eleitoral.

A opção pela denominação *crimes propriamente* e *crimes impropriamente eleitorais* tem assento na linguagem tradicional, como se poderá verificar em Nelson Hungria, que utiliza os vocábulos *puro* e *próprio*, indistintamente: “*Puramente militares* são os crimes *próprios* dos militares, isto é, que só por estes podem ser praticados (ex.: deserção, insubordinação, cobardia, etc.). Não estão abrangidos, portanto, os chamados ‘crimes militares impróprios’.”<sup>38</sup>

<sup>38</sup> *Comentários ao Código Penal*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958. v. 1, t. 1, p. 186. (Foram mantidos os caracteres em itálico e a acentuação do original.)

## 12. A excepcional gravidade dos crimes eleitorais

Muitos ilícitos penais praticados no universo do sistema eleitoral revelam gravidade ofensiva muito maior que a grande maioria dos crimes previstos no Código Penal e leis especiais. Essa constatação resulta da pluralidade dos bens jurídicos afetados e da densidade das ofensas. A coação para a obtenção do voto, a falsificação de documento de interesse eleitoral, a ofensa à honra durante a campanha e outras modalidades típicas dos crimes submetidos à jurisdição eleitoral (próprios ou impróprios) revelam consequências danosas de maior repercussão social mesmo quando, previstos somente no Código Penal e em leis especiais, atentem contra bens e interesses coletivos (incolumidade, administração pública, etc.).

Em texto memorável a respeito do sufrágio, José de Alencar nos diz que “o voto não é, como pretendem muitos, um direito político, é mais do que isso, é uma fracção da soberania nacional; é o cidadão. Na infância da sociedade, a vida política absorvia o homem de modo que elle figurava exclusivamente como membro da associação. Quando a liberdade civil despontou, sob a tyrania primitiva, surgiu para a creatura racional uma nova existência, muito diversa da primitiva; tão diversa que o cidadão livre se tornava, como individuo, propriedade de outrem. Para designar essa phase nova da vida, inteiramente distincta do cidadão, usarão da palavra, pessoa – *persona*. O voto desempenha actualmente em relação á vida política a mesma funcção. A sociedade moderna ao contrario da antiga dedica-se especialmente á liberdade civil; nações onde não penetrou ainda a democracia já gosão da inviolabilidade dos direitos privados. Absorvido pela existência domestica, e pelo interesse individual, o homem não se póde entregar á vida publica senão periodicamente e por breve espaço. Empregando pois o termo jurídico em sua primitiva accepção, o voto exprime a *pessoa política*, como outr’ora a propriedade, foi a *pessoa civil*; isto é, uma face da individualidade, a face *colletiva*”.<sup>39</sup>

Ainda repercute nos dias correntes a lamentação de juristas do passado sobre esse aspecto de notável relevo. Em seus comentários ao *Código Penal da República dos Estados Unidos do Brasil*, o advogado Oscar de Macedo Soares lembrou a conclusão de mestres como o italiano Ferdinando Puglia (1853-1909) e o brasileiro João Vieira (1820-1870), aqui reproduzida fielmente: “a figura mais grave do delicto contra a liberdade é a que viola o Direito

<sup>39</sup> *Systema representativo*, cit., p. 75-76. (Foram mantidos os caracteres em itálico e a ortografia original.)

Eleitoral, pois que o Estado, para servir-nos das expressões de Pessina, não pode dizer-se livre na sua actividade sem a verdade da funcção eleitoral, em que a soberania do povo perennemente se affirma, não só como fonte das representações comunaes e provinciaes, mas sobretudo como fonte da representação nacional na constituição do Parlamento”.<sup>40</sup>

Na mesma obra, o autor resume as três modalidades essenciais dos crimes eleitorais: “a *coerção* ou *violência* que impede a liberdade da eleição, a *fraude* tirando a verdade da eleição, a *corrupção* tirando-lhe a honestidade”.<sup>41</sup>

### 13. Limite máximo da pena de prisão

O crime de interferência indevida no sistema de tratamento automático de dados utilizado pelo serviço eleitoral, comprometendo a eficácia e a verdade do voto eletrônico, é punido com a reclusão de 4 (quatro) a 10 (dez) anos, além da multa. Trata-se de “desenvolver ou introduzir comando, instrução ou programa de computador capaz de destruir, apagar, eliminar, alterar, gravar ou transmitir dado, instrução ou configuração de programa de computador ou de provocar resultado diverso do verdadeiro” (art. 338).

O crime do *caixa 2* consiste em “manter ou movimentar recurso ou valor paralelamente à contabilidade exigida pela legislação para a escrituração contábil de partido político e relativa ao conhecimento da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas, é punido com a reclusão de 3 (três) a 8 (oito) anos, além da multa e da perda dos recursos ou valores em favor da União (art. 339)”. Na mesma sanção incorre quem recebe recurso ou valor proveniente de atividade ilícita ou não declarado pelo doador ao órgão competente. A pena é aumentada quando se tratar de recurso ou valor referente à prestação de contas de campanha eleitoral (art. 339, §§ 1º e 2º).

Há vários delitos punidos com reclusão que implicam na prisão em regime fechado (penitenciária) e há outros prevendo o cumprimento da prisão em regime semi-aberto.

### 14. Alternativas à pena de prisão

O anteprojeto não se afasta da orientação moderna segundo a qual a pena de prisão, como “amarga necessidade”, deve ser reservada para os tipos mais graves de ilicitude e para os quais não se justifica a substituição por

---

<sup>40</sup> Rio de Janeiro; Paris: Livraria Garnier, 1910. p. 339. (Foi mantida a ortografia original.)

<sup>41</sup> Ob. e loc. cit.

outras formas e expressões da defesa pública. As penas restritivas e a multa, bem como a perda de bens, têm eficácia e sentido pedagógico e são previstas para um grande número de infrações, quando a pena aplicada não for superior a 3 (três) anos, e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça à pessoa.

Além das penas privativas de liberdade (reclusão e detenção), são previstas as hipóteses de sanções alternativas. São as penas restritivas de direitos, a multa e a perda de bens. A prestação de trabalho gratuito à Justiça Eleitoral – segundo as aptidões do condenado e os objetivos sociais e didáticos dos serviços eleitorais – e a suspensão dos direitos políticos surgem, ao lado da interdição de direitos, como fecundas providências de reação punitiva com a perspectiva objetivada nos fatos da criminalidade eleitoral. Diversamente do que dispõe o Código Penal (art. 44, I), o limite máximo para a substituição da pena privativa de liberdade pela restritiva de direito é de 3 (três) anos. E, inovando em relação ao sistema legal vigente, a suspensão de direitos políticos é aplicável em relação a todas as penas. E também acarreta a vedação de o condenado filiar-se ou manter-se filiado a partido político.

Relativamente à multa, há quatro aspectos relevantes: a) a fixação do valor do dia-multa tomando como referência o salário mínimo, critério adotado pelo Código Penal desde a reforma de 1984 e que nenhum inconveniente revela; b) o considerável aumento dos limites mínimo e máximo; c) a reversão do produto do pagamento em benefício do Fundo Penitenciário Nacional<sup>42</sup>, diversamente do sistema em vigor, que manda fazer o recolhimento para o Tesouro Nacional; e d) a legitimação para promover a cobrança da pena pecuniária é deferida ao Ministério Público.<sup>43</sup>

Adota-se um novo modelo de sanção: a *perda de bens*. Inspirada no texto do anteprojeto da Parte Geral do Código Penal (2000),<sup>44</sup> consiste ela na conversão do montante correspondente ao valor da multa aplicada, quando o condenado solvente deixa de pagá-la ou frustra a sua execução. A sua

<sup>42</sup> LC nº 79, de 1994, que tem o objetivo de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar os programas e as atividades de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário brasileiro.

<sup>43</sup> A reafirmação da legitimidade privativa do Ministério Público para cobrar a pena-multa é sugestão da ex-procuradora de justiça do Paraná, Dra. Maria Tereza Uille Gomes, para eliminar a controvérsia sobre a legitimação. \* Prevalece o entendimento de que a execução deve ser promovida nos termos do art. 164 e seguintes da Lei nº 7.210/84 (Lei de Execução Penal). \* A natureza jurídica da multa não se altera com a declaração de que passa a ser, após o trânsito em julgado, dívida de valor. O propósito da Lei nº 9.268/96, dando nova redação ao art. 51 e revogando os §§ 1º e 2º do Código Penal, foi: a) eliminar a conversão da pena de multa em prisão; b) atualização da pena pecuniária pelas normas da legislação relativa à dívida ativa da Fazenda Pública, inclusive quanto às causas interruptivas e suspensivas da prescrição. \* A tese da legitimação do MP para executar a multa criminal recebeu moção de apoio da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), em reunião de seu conselho deliberativo de 16.9.2005.

<sup>44</sup> Elaborado por comissão instituída pelo ministro da Justiça, José Carlos Dias, e coordenada pelo prof. Miguel Reale Júnior (Portaria nº 531, de 29.9.99).

efetividade é garantida pelo arresto dos bens suficientes para a execução e a sua vantagem consiste na reversão dos bens perdidos em favor do Fundo Penitenciário Nacional.

### **15. Infrações penais de menor potencial ofensivo**

Admite-se, em muitas hipóteses típicas, a conciliação e a transação, quando se tratar de infração penal de menor potencial ofensivo. A jurisdição eleitoral é competente para o processo e julgamento conforme os arts. 69 a 86 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. A jurisprudência, reiteradamente, tem consagrado esta orientação, que defere ao juiz eleitoral a oportunidade de solucionar um considerável número de litígios com meios e métodos próprios.<sup>45</sup> Aliás, a comissão nacional para a interpretação das normas atinentes aos juizados especiais, presidida pelo Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, adotou a conclusão no sentido de que “são aplicáveis pelos juízos comuns (estadual e federal), militar e eleitoral, imediata e retroativamente, respeitada a coisa julgada, os institutos penais da Lei nº 9.099/95, como composição civil extintiva da punibilidade (art. 74, parágrafo único), transação (arts. 72 e 76), representação (art. 88) e suspensão condicional do processo (art. 89)”.<sup>46</sup>

### **16. O valor da multa calculado em função do salário mínimo**

A experiência adotada pela Reforma Penal de 1984 (Lei nº 7.209/84), valendo-se do salário mínimo para fixar o valor da multa, tem produzido bons resultados, e nenhuma impugnação formal ou material tem sido argüida para desmerecer o critério. Inclusive para os efeitos didáticos, isto é, de publicidade da sanção penal, o paradigma é mais adequado que outro tipo de indicador financeiro.

### **17. Novos limites para a pena de multa**

Os valores atuais da pena de multa estão defasados. O *anteprojeto* acolhe os limites mínimo e máximo de 20 (vinte) e 720 (setecentos e vinte) dias-multa, cujo valor, a ser fixado pelo juiz, não pode ser inferior a 1/10 (um décimo) do salário mínimo vigente e nem superior a 10 (dez) vezes esse salário (art. 290).

---

<sup>45</sup> Por todos: STJ, HC nº 9.244 (RS), rel. Min. Edson Vidigal, 5ª Turma, DJU de 16.8.99, p. 85.

<sup>46</sup> Em GRINOVER, Ada Pellegrini et. al. *Juizados especiais criminais*. São Paulo: RT, 1996. p. 96.

A simples comparação literal revela a insuficiência do modelo ora praticado: a) valor mínimo para o código em vigor: R\$10,00 (dez reais); b) valor mínimo para o *anteprojeto*: R\$600,00 (seiscentos reais); c) valor máximo para o código em vigor: R\$270.000,00 (duzentos e setenta mil reais); d) valor máximo para o *anteprojeto*: R\$6.480.000,00 (seis milhões, quatrocentos e oitenta mil reais).

Ninguém poderá, de sã consciência, honestidade de propósitos e espírito cívico, afirmar que o parâmetro de valor mais alto da multa é desarrazoado. Basta ver, nos escândalos recentes apurados pelas comissões parlamentares de inquérito no Congresso Nacional (*Correios*, *Mensalão* e *Bingo*), como existem fortunas que trafegam ilicitamente em campanhas eleitorais ou servem para a corrupção funcional. A multa reverte em favor do Fundo Penitenciário Nacional. Entre os objetivos fixados pela Lei Complementar nº 79, de 1994, que criou o Fundo, destaca-se a função de proporcionar recursos e meios destinados a financiar e apoiar os programas e atividades de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário. A utilidade social da proposta é inquestionável.

## 18. Os efeitos da condenação

O sistema de respostas penais se completa com as sanções decorrentes da própria sentença criminal para situações típicas nas quais o desvalor da conduta é especialmente reprovável. O *anteprojeto* destaca, além das conseqüências previstas no art. 91 do Código Penal, três hipóteses de efeito da condenação. Elas estão previstas no art. 293 e consistem em:

### a) *Suspensão de atividade de diretório*

A condenação por crime de propaganda ofensiva à honra, de propagandas enganosas, aliciadoras ou desautorizadas (arts. 307 a 310; 312 a 314; 316 e 317) implica na *suspensão de atividade de diretório*. A pessoa jurídica é, assim, também alcançada pela norma incriminadora que, em última análise, reprova a má condução da agremiação partidária. Segundo o art. 1º da Lei nº 9.096/95, o partido político deve assegurar, no interesse do regime democrático, “a autenticidade do sistema representativo” e “defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”.

Na abertura de prestigiada obra sobre o tema, Vamireh Chacon cita três pensamentos, que bem ilustram o assunto: “Os partidos políticos não são meros grupos de interesse, fazendo petições em causa própria ao

governo; pelo contrário, para ganharem suficiente apoio, a fim de conquistar cargos, os partidos precisam antecipar alguma concepção do bem comum” (John Rawls). É, com efeito, ilusão ou hipocrisia sustentar que a democracia é possível sem partidos políticos... “A democracia é necessária e inevitavelmente um Estado de partidos (Hans Kelsen)”.<sup>47</sup>

Já foi dito, com muita propriedade, pelo escritor, político e diplomata Gilberto Amado, que os partidos “são o único meio de *cultura* social e política que podemos pôr em prática para elevar as massas brasileiras à compreensão dos destinos nacionais”.<sup>48</sup>

Para determinados crimes, como os que atentam mais gravemente contra o sufrágio universal, a votação, a apuração e contagem de votos e a administração da Justiça Eleitoral, é prevista, como efeito da condenação transitada em julgado, a perda de mandato eletivo. Tal sanção, de saudável constitucionalidade, é também aplicável para qualquer outra infração penal quando a pena imposta for superior a 4 (quatro) anos.

#### *b) Cassação de registro de candidatura*

Também a cassação de registro de candidatura é efeito da sentença condenatória, na hipótese do crime de uso de organização comercial de vendas, distribuição de mercadorias, prêmios e sorteios para propaganda eleitoral ou aliciamento de eleitores (art. 313).

#### *c) Perda do mandato eletivo*

Perfeitamente adequada à Constituição (art. 15, III) e ao Código Penal (art. 92, I), esta punição é um dos efeitos da condenação para os delitos mais graves. Entre eles estão: os atentados contra a integridade do voto (art. 319); a prisão ilegal de eleitor, membro de mesa receptora, fiscal, delegado de partido ou candidato (art. 320); a corrupção de obter, dar o voto ou conseguir abstenção (art. 324); a violência ou grave ameaça para coagir alguém a votar ou se abster de votar (art. 325); a coação para o mesmo fim, praticada com abuso de autoridade (art. 330); a alteração nos mapas ou boletins de apuração da votação ou lançar em tais documentos votação que não corresponda à cédula apurada (art. 334);<sup>49</sup> a interferência criminosa em sistema de tratamento automático de dados através de vírus e outras modalidades de invasão (art. 338) e o famigerado *caixa 2*, que constitui espécie de sonegação fiscal altamente qualificada pelos danos

<sup>47</sup> *História dos partidos brasileiros*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981. p. 3.

<sup>48</sup> *Eleição e representação*. Brasília: Senado Federal, 1999. p. 133.

<sup>49</sup> Essa modalidade de crime deve ser mantida porque o voto eletrônico, de grande eficácia e prestígio, é substituído pela cédula em locais desprovidos de equipamentos ou quando houver defeito nestes. Há episódios nas últimas eleições que justificam essa cautela.

causados à nação e à República (art. 339). Também haverá perda de mandato nos casos de condenação, por qualquer crime, à pena aplicada superior a 4 (quatro) anos.

## **19. Crimes praticados através de meios de comunicação**

O *anteprojeto* inova na categoria dos crimes praticados através dos meios de comunicação. Além de jornais e revistas; rádio, televisão e cinema; das agências de notícias e de qualquer outro veículo periódico de informação ao público, há também a previsão da Internet como instrumento pelo qual podem ser cometidos os mais variados tipos de ilícito, com ofensa aos mais diversos bens jurídicos (honra, patrimônio, regularidade do processo eleitoral, legalidade da propaganda e da campanha, etc.).

## **20. Crimes praticados através da informática**

Alguns ilícitos praticados através dos recursos da informática, como os relacionados ao sistema de tratamento automático de dados, constituem graves atentados contra a apuração e a contagem de votos. Como exemplo, pode-se mencionar a conduta prevista no art. 338 do *anteprojeto*: “Desenvolver ou introduzir comando, instrução ou programa de computador capaz de destruir, apagar, eliminar, alterar, gravar ou transmitir dado, instrução ou configuração de programa de computador ou de provocar qualquer outro resultado diverso do verdadeiro em sistema de tratamento automático de dados utilizados pelo serviço eleitoral: Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 10 (dez) anos, e multa”.

## **21. Crimes contra a honra na propaganda eleitoral**

Os ilícitos contra a honra, cometidos durante o período da propaganda eleitoral ou visando a fins de propaganda, estão submetidos a um regime especial. As inovações são relevantes: a) consagra-se a orientação da jurisprudência quanto ao direito de resposta – ou retificação –, que deve ser proporcional ao agravo e divulgado no mesmo espaço de tempo e local da ofensa; b) o exercício satisfatório do direito de resposta ou retificação impede o exercício da queixa ou representação;<sup>50</sup> c) o funcionário público ofendido

---

<sup>50</sup> Cria-se uma causa extintiva de punibilidade que opera, exclusivamente, quanto ao ilícito penal. A publicação da resposta ou retificação não prejudicará a ação civil do ofendido para reparação do dano, como estabelece a regra expressa que trata do procedimento penal. Atende-se, assim, à garantia constitucional que, expressamente, prevê a indenização por dano material, moral ou à imagem, além do exercício do direito de resposta ou retificação (art. 5º, V).

poderá ingressar diretamente com a queixa em lugar da representação ao Ministério Público;<sup>51</sup> d) o lugar do delito, para determinar a competência jurisdicional, é o do domicílio eleitoral do ofendido.

O procedimento para o exercício do direito de resposta ou retificação, quando o fato gerador constituir, em tese, crime contra a honra, tem regulamentação específica, com destaque para os objetivos da celeridade e da proporcionalidade entre o agravo e a reação.

## 22. Sanções para a pessoa jurídica

Além da previsão do art. 293, indicando o caso específico da suspensão de atividade de diretório,<sup>52</sup> o *anteprojeto* contém uma regra de caráter geral destinada a reprimir e prevenir ilícitos eleitorais. Reza o art. 296: “Quando o crime for praticado mediante atuação de partido político ou outra pessoa jurídica, serão os mesmos objeto de sanções administrativas, na forma da lei, sem prejuízo da responsabilidade penal de seus dirigentes ou prepostos”.

Como é curial, o *Direito Administrativo Penal* pode ser eficientemente utilizado para conjurar determinadas formas de conduta ofensiva oriundas das pessoas naturais ou jurídicas. As sanções podem ser pecuniárias (multa, perda de bem, seqüestro, etc.) ou assumir a dimensão de interdição de direitos, interesses ou atividades.

## 23. Nova causa interruptiva da prescrição e aumento dos prazos

Superando a omissão no elenco das causas interruptivas da prescrição estabelecidas pelo Código Penal (art. 117), o *anteprojeto* prevê a hipótese da decisão que, em grau de recurso, impõe ou confirma a pena (art. 297, III). A natureza e a excepcional gravidade dos delitos eleitorais justificam essa iniciativa (art. 297, parágrafo único), bem como o obrigatório aumento de 1/3 (um terço) dos prazos previstos pelo art. 109 do Código Penal.

## 24. Relação de ilícitos

O *anteprojeto* é fiel ao princípio da intervenção mínima do Direito Penal, frente ao entendimento de que quando as infrações de qualquer natureza possam ser combatidas por outros ramos do ordenamento jurídico a eles se

---

<sup>51</sup> Súmula-STF nº 714.

<sup>52</sup> Vide comentário no verbete 18-a.

deve recorrer antes da sanção criminal. No campo eleitoral, há espaços e oportunidades para a criativa jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral através de resoluções. Sendo assim, o elenco proposto de delitos representa o mínimo necessário de criminalização compatível com as exigências éticas e sociais do Direito e da Justiça eleitorais. O *disegno di legge* recolheu algumas disposições do Código Eleitoral, de leis especiais e dos anteprojetos de 1991 e 1995, modificando-as ou reproduzindo-as quando necessário, fazendo a indispensável revisão do panorama de ilicitudes e das respectivas sanções.

## 25. Algumas regras essenciais de processo penal

São muitas as inovações do *anteprojeto* em relação ao Código Eleitoral vigente.

### a) O princípio da investigação

Num Estado democrático de direito, a intervenção da cidadania para a investigação dos delitos eleitorais é indispensável. Daí a regra legitimando todo cidadão que tiver conhecimento de crime de ação pública a comunicá-lo ao Ministério Público que oficiar junto ao juízo da zona eleitoral onde o fato se consumou. O *Parquet* poderá requisitar informações e documentos a autoridades, funcionários ou pessoas em geral, além da instauração de inquérito policial. A regra geral do art. 40 do Código de Processo Penal<sup>53</sup> é adotada em sua inteireza com o acréscimo relativo à descoberta de indícios, nos documentos relativos à prestação de contas, que possam autorizar o procedimento de impugnação de mandato eletivo, recurso contra expedição de diploma e a representação de inelegibilidade.

### b) Competência exclusiva da Justiça Eleitoral

Como já foi salientado no Verbete nº 15, a competência para o processo e julgamento das infrações de menor potencial ofensivo (leis nºs 9.099/95 e 10.259/2001) é reservada para a Justiça Eleitoral, como admite a jurisprudência e reconhece a boa prática em dias de eleição.

### c) Homicídio doloso eleitoral

Para resolver a hipótese do crime de homicídio praticado por motivação eleitoral ou conexo a algum ilícito contra os bens protegidos pelo Código Eleitoral, foi adotada a seguinte fórmula normativa: “No caso de homicídio doloso, consumado ou tentado, cometido nas condições do art. 285, o processo e o julgamento serão presididos pelo juiz eleitoral, aplicando-se as normas do

<sup>53</sup> “Quando, em autos ou papéis de que conhecerem, os juízes ou tribunais verificarem a existência de crime de ação pública, remeterão ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia”.

procedimento previsto para os crimes da competência do Tribunal do Júri” (art. 351, § 2º).

Não é adequada a objeção a essa proposta sob o argumento de não se caracterizar na situação um delito eleitoral.<sup>54</sup> Com efeito, há precedentes de julgamento pelo júri federal de homicídio consumado e tentado, conforme a previsão do Dec.-Lei nº 253/67, art. 4º. Em tais situações, embora seja a vida o bem jurídico prevalente, a competência é da Justiça Federal, se o crime for praticado contra funcionário público federal, e “relacionado com o exercício da função” (Súmula-STJ nº 147).

*d) Procedimento de resposta ou retificação*

Regras minuciosas cuidam do procedimento de resposta ou retificação, em se tratando de fato que, em tese, configure crime contra a honra na propaganda eleitoral ou visando fins de propaganda. A especificação, estabelecendo exigências quanto ao pedido e sua impugnação, à prova, ao espaço e ao tempo da resposta ou retificação, bem como a celeridade dos prazos e a previsão de recurso, visa proteger os direitos e as garantias constitucionais próprias aos direitos da personalidade e a proporcionalidade do desagravo.

*e) Iniciativa judicial de ofício*

Além do dever geral exigido dos juízes e tribunais quanto ao encaminhamento de peças para o Ministério Público, sempre que, em autos ou papéis de que conhecerem, identificarem a ocorrência de um crime de ação pública, a Justiça Eleitoral assim procederá não somente nesse caso mas, também, objetivando os fins do art. 14, §§ 10 e 11, da Constituição Federal; art. 262, IV, do Código Eleitoral e art. 22 da Lei Complementar nº 64/90 (impugnação de mandato e outras hipóteses).

*f) Medidas cautelares*

São várias as medidas determinadas pela necessidade da investigação criminal ou instrução judicial e para prevenir novas infrações. Elas constituem alternativas da prisão preventiva e podem ser aplicadas – isolada ou cumulativamente – quando adequadas à gravidade do delito, às circunstâncias do fato e às condições pessoais do indiciado ou acusado. Vale referir:

*f1)* comparecimento periódico em juízo para informar e justificar atividades; *f2)* proibição de acesso ou freqüência a determinados lugares; *f3)* proibição de ausentar-se do país; *f4)* arresto de bens para garantir a execução de bens perdidos pelo não-pagamento de multa pelo condenado

<sup>54</sup> GOMES, Suzana de Camargo. *Crimes eleitorais*. cit., p. 54: “O crime será sempre contra a vida, ainda que motivado por questões políticas”.

solvente; f5) atualização dos valores da fiança com o mínimo de 2 (dois) e o máximo de 300 (trezentos) salários mínimos. Sendo insolvente o condenado, o juiz poderá conceder liberdade provisória, sujeitando-o ao cumprimento de alguma das medidas cautelares.

Tais medidas são previstas no Proj. de Lei nº 4.208/2001, elaborado por comissão instituída originariamente pela Escola Nacional da Magistratura sob a coordenação do Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira (1992), em função da designação do ministro da Justiça, Célio Borja (Portaria nº 3, de 10.6.92) para promover estudos e propor soluções visando a simplificação da legislação processual penal. Mais tarde os trabalhos prosseguiram através de uma comissão de revisão criada pelo ministro da Justiça, Maurício Corrêa (Portaria nº 349, DOU, de 17.9.93, p. 5.277). Após a retirada dos projetos que se encontravam no Congresso Nacional (1996), os trabalhos foram restaurados por iniciativa do ministro da Justiça, José Carlos Dias, em julho de 1999 (Aviso Ministerial nº 1.151, de 29.10.99, convidando o Instituto Brasileiro de Direito Processual para apresentação de propostas no âmbito do CPP. Uma comissão elaboradora foi criada pela Portaria nº 61, de 20.1.2000, sob a presidência da professora Ada Pellegrini Grinover e mais 9 juristas, que redigiram 11 trabalhos convertidos em 7 projetos de lei encaminhados ao Congresso Nacional, após audiências públicas com especialistas, membros do Ministério Público, da magistratura e advogados.

*g) Julgamento antecipado da ação penal*

Inovando no sistema processual penal de primeiro grau de jurisdição, o *anteprojeto* segue a orientação da Lei nº 8.038/90 e permite o julgamento antecipado da causa penal na restrita hipótese de improcedência da acusação diante da resposta e documentos do denunciado ou querelado. Os prazos são iguais para o notificado e o Ministério Público falarem nos autos.

*h) Inconveniência da suspensão condicional do processo*

O § 2º do art. 360 do *anteprojeto* declara que, no processo por crime previsto neste código, não se aplica o disposto no art. 89 da Lei nº 9.099/95.

Não obstante manifestações em contrário,<sup>55</sup> o relator entende que o *sursis* processual, tendo como primeiro requisito a reparação do dano (Lei nº 9.099/95, art. 89, § 1º, I), frustraria os objetivos do código na parte em que considera os crimes eleitorais – que, em geral, não têm vítimas individualizadas – mais graves que os delitos comuns. Muitos magistrados entendem que a “reparação do dano” é assunto para ser decidido no juízo civil, e um grande número de

<sup>55</sup> Professores NILO BATISTA e RÔMULO DE ANDRADE MOREIRA, do Ministério Público da Bahia.

acusados pode – sem dificuldade – demonstrar a impossibilidade financeira para compensar o dano. Apesar da faculdade judicial para “especificar outras condições a que fica subordinada a suspensão” (§ 2º), a prática forense tem demonstrado que as condições para suspender o processo se reduzem à proibição de frequentar determinados lugares, à proibição de ausentar-se da comarca sem autorização judicial e ao comparecimento pessoal mensal ao juízo, para informar e justificar atividades. Segundo o *anteprojeto*, há mais de 34 (trinta e quatro) infrações com a pena mínima cominada igual ou inferior a 1 (um) ano, enquanto existem menos de 20 (vinte) em sentido contrário.

*i) Audiência contínua*

A natureza da Justiça Eleitoral e o seu compromisso social e cívico exigem procedimentos compatíveis quanto à eficiência e celeridade. Daí a proposta da audiência ser contínua, ouvindo-se no mesmo dia o ofendido, se houver, as testemunhas e, por último, o acusado.

*j) Prazo para sentença*

É de 5 (cinco) dias. Em face do relevo da decisão em matéria eleitoral, é mais adequado que ela não seja proferida em audiência. A convicção judicial pode sofrer interferência inadequada em consequência do confronto das partes e da flutuação das impressões causadas pela colheita da prova oral.

*l) Previsão de recurso ordinário*

A sugestão é do grupo de trabalho do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. São oportunas algumas observações. A Constituição Federal prevê recurso *ordinário* das decisões dos TREs para o TSE, nas hipóteses dos incisos III, IV e V do § 4º do art. 121. São elas: inelegibilidade ou expedição de diplomas nas eleições federais ou estaduais; anulação de diploma ou perda de mandatos eletivos federais ou estaduais e denegação de *habeas corpus*, mandado de segurança, *habeas data* ou mandado de injunção.<sup>56</sup> É elementar que, nos casos dos incisos I e II do mesmo artigo (decisão contra disposição expressa da Constituição ou de lei ou de dissídio jurisprudencial), os recursos sejam o extraordinário e o especial, segundo os permissivos constitucionais. Por outro lado, a Constituição estabelece que a competência dos tribunais (entre elas a ampliação para conhecer o recurso ordinário) será disposta em lei complementar. O TSE, pela Resolução nº 14.150, de 23.8.94, e Reclamação nº 14.150/DF, em DJU de 8.9.94, p. 23.339, RJTSE v. 6-4, p. 374, decidiu que “O Código Eleitoral, no que pertinente à organização e funcionamento da Justiça Eleitoral, foi recepcionado como lei complementar” (CF, art. 121).

<sup>56</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 4, t. 3, p. 478.

*m) Execução da decisão após o trânsito em julgado*

Diante do princípio constitucional da presunção de não-culpabilidade antes da condenação transitada em julgado, a execução da condenação deve aguardar esse marco.

*n) Execução provisória benigna*

A Súmula nº 716 do Supremo Tribunal Federal admite a execução provisória benigna para efeito de progressão do regime de execução da pena privativa de liberdade ou aplicação de regime mais favorável de execução.

## **26. Um novo tempo para o Direito Eleitoral brasileiro**

Pode-se definir o Direito Eleitoral como um sistema de normas de direito público que regula, primordialmente, os direitos e os deveres do cidadão para participar, diretamente, na formação dos poderes Executivo e Legislativo do Estado, além de tratar dos direitos políticos correlatos.

Recentemente foi fundada a Associação Brasileira de Magistrados, Procuradores e Promotores Eleitorais (ABMPE). A entidade reúne membros da magistratura e do Ministério Público eleitorais – federais e estaduais – de todo o país, com a finalidade de difundir a cultura do Direito Eleitoral no cotidiano de suas carreiras, com destaque para uma atividade em harmonia com a firmeza, independência e celeridade na condução dos processos eleitorais.

Conforme a sua divulgação institucional, a ABMPE defenderá o aprimoramento da legislação e da jurisprudência eleitorais, estimulará o debate através de eventos de caráter regional e nacional e defenderá a manutenção de instrumentos eficazes de defesa da lisura do processo eleitoral, tais como o art. 41-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que se encontra ameaçado por tentativas de reforma legislativa e interpretações capazes de limitar o seu conteúdo.<sup>57</sup>

## **27. A renovação da esperança**

Ao submeter à sua valiosa leitura o material ora apresentado, venho, respeitosamente, solicitar a sua contribuição crítica e a difusão aos operadores

---

<sup>57</sup> Reza o mencionado dispositivo, que foi acrescentado pela Lei nº 9.840/99: "Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta lei, o candidato doar, oferecer, prometer ou entregar ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil UFIR, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990".

da teoria e da prática do Direito Eleitoral em nosso país, com o propósito de manter a luta para a positivação de um Direito Eleitoral afeiçoado às esperanças do Estado democrático de direito e de seu generoso povo. Como é natural, o *anteprojeto* tem o objetivo de ser discutido pelo Congresso Nacional, como cenário das aspirações mais generosas da sociedade.

Vale recordar Teixeira de Freitas, o imortal jurisconsulto. O que ele disse, no século XIX, em relação ao seu *Esboço de Código Civil*, praticamente incorporado à legislação argentina da época, tem manifesta atualidade. Exigindo crítica honesta e amplo debate em torno daquela obra, o inesquecível advogado e jurista afirmou: “*O que a todos toca por todos deve ser aprovado*”.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência a expressão de estima e consideração.

Brasília, 17 de outubro de 2005.

RENÉ ARIEL DOTTI  
Relator



# ANTEPROJETO DE REFORMA DO CÓDIGO ELEITORAL – NORMAS PENAIIS E PROCESSUAIS PENAIIS\*

René Ariel Dotti (Relator)\*\*

## Abreviaturas

**Anteprojeto** – Texto do presente anteprojeto, oriundo dos trabalhos da comissão instituída pelo presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Ministro Carlos Velloso (portarias nº 391, de 10 de agosto de 2005, e nº 454, de 14 de setembro de 2005). Composição: ministro substituto do TSE, Dr. Gerardo Grossi (presidente), prof. Torquato Jardim, prof. Costa Porto, Dr. José Guilherme Vilela, Dr. Fernando Neves, prof. Nilo Batista, Min. Benjamin Zymler, prof. Lucas Furtado, prof. Everardo Maciel, prof. Miguel Reale Júnior, contadora Leonice Severo Fernandes e prof. René Ariel Dotti (relator).

**Anteprojeto 1991** – Anteprojeto oriundo da comissão instituída em 1990 pelo presidente do TSE, Ministro Sydney Sanches, e presidida pelo Ministro Pedro Accioly, corregedor-geral eleitoral, para encaminhamento ao Congresso Nacional, visando a reforma do Código Eleitoral.

**Anteprojeto 1995** – Anteprojeto oriundo da comissão instituída em 1995 pelo presidente do TSE, Ministro Carlos Velloso, e presidida pelo Ministro Marco Aurélio. O texto foi encaminhado aos presidentes do Senado Federal, da República, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal.

c.c. – combinado com

**CE** – Código Eleitoral, Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965

**CF** – Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988

**CP** – Código Penal (Dec.-Lei nº 2.848, de 7.12.40 e Lei nº 7.209, de 11.7.84)

**GT do TRE/PR** – Grupo de Trabalho do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná

**CPP** – Código de Processo Penal (Dec.-Lei nº 3.689, de 3.10.41)

\* Este documento contém: *a)* notas de rodapé para contextualizar as propostas com a Constituição, o Código Eleitoral e demais leis; *b)* a indicação de autoria das sugestões para a redação do *anteprojeto*; *c)* a indicação das penas privativas de liberdade previstas atualmente para comparação com as agora sugeridas.

\*\* Professor titular de Direito Penal da Universidade Federal do Paraná, professor de Direito Processual Penal em cursos de pós-graduação, vice-presidente da Associação Internacional de Direito Penal e presidente de seu grupo brasileiro, co-redator dos anteprojeto da reforma da Parte Geral do Código Penal e da Lei de Execução Penal (leis nºs 7.209 e 7.210, de 11.7.84), redator do anteprojeto de reforma do Código Eleitoral (normas penais e processuais penais) do TSE (1995), ex-integrante do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, advogado.

**LC** – Lei Complementar

**LEP** – Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 11.7.84)

**PLS** – Projeto de lei do Senado Federal

**Ref.** – Referência (a legislação ou a anteprojeto)

## PROJETO DE LEI Nº DE 2005

Altera dispositivos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral –, e dá outras providências.

Art. 1º Os arts. 283 a 364 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, Título IV –, passam a vigorar com a seguinte redação:

### **Título IV**

### **Das Disposições Penais e Processuais Penais**

#### **Capítulo I**

#### **Das Disposições Preliminares**

Art. 283.<sup>1</sup> Consideram-se crimes eleitorais<sup>2</sup> os fatos que lesam ou expõem a perigo de lesão:

- I – o alistamento eleitoral;
- II – a propaganda e a campanha eleitoral;
- III – o sufrágio universal;
- IV – o voto direto e secreto;
- V – a apuração e a contagem dos votos;
- VI – a administração da Justiça Eleitoral.

Art. 284.<sup>3</sup> Para os efeitos penais, são considerados membros e funcionários da Justiça Eleitoral:

- I – os magistrados que, mesmo não exercendo funções eleitorais, estejam presidindo juntas eleitorais ou se encontrem no exercício de outra função por designação de Tribunal Eleitoral;
- II – os cidadãos que, temporariamente, integram órgãos da Justiça Eleitoral;
- III – os cidadãos nomeados para as mesas receptoras ou juntas eleitorais;

---

<sup>1</sup> Disposição nova. A indicação dos bens jurídicos protegidos é estabelecida diante da classificação adotada entre crimes eleitorais *próprios* e crimes eleitorais *impróprios*.

<sup>2</sup> O *anteprojeto* institui a classificação de *crimes propriamente eleitorais*, ou sejam, aqueles previstos exclusivamente no sistema positivo eleitoral (código e leis extravagantes) e *crimes imprópriamente eleitorais*, descritos no Código Penal ou em leis especiais mas que, em face das circunstâncias indicadas pelo art. 285, são submetidos ao regime do direito penal eleitoral. Há ressalvas como, por exemplo, os crimes contra a honra e contra a administração da Justiça Eleitoral, que são previstos diretamente no *anteprojeto* em face de sua grande ocorrência no tempo da propaganda eleitoral e das peculiaridades agora introduzidas em setores como o da exceção da verdade e a nova causa de extinção da punibilidade (art. 295, II).

<sup>3</sup> Ref.: art. 283 do CE e art. 254 do anteprojeto 1991.

IV – os funcionários requisitados ou contratados<sup>4</sup> pela Justiça Eleitoral.

§ 1º<sup>5</sup> Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, além dos indicados no presente artigo, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

§ 2º<sup>6</sup> Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal ou em sociedade de economia mista.

Art. 285.<sup>7</sup> Quando o fato estiver previsto no Código Penal ou em leis especiais, será aplicável este código,<sup>8</sup> considerando-se:

I – os motivos e os objetivos do agente;

II – a lesão real ou potencial aos bens jurídicos referidos no art. 283. Parágrafo único. A pena aplicável, neste caso, será a cominada pelo Código Penal ou lei especial, se o crime não estiver previsto neste código.<sup>9</sup>

Art. 286.<sup>10</sup> As penas são:

I – reclusão ou detenção;

II – restritivas de direitos;

III – multa;

IV – perda de bens.

Parágrafo único.<sup>11</sup> O início de execução das penas dependerá do trânsito em julgado da sentença condenatória.

Art. 287.<sup>12</sup> Na aplicação e execução das penas privativas de liberdade, restritivas de direitos e de multa aplicam-se subsidiariamente as disposições da Parte Geral do Código Penal (Lei nº 7.209, de 11.7.84) e da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 11.7.84), no que não contrariarem este código.

<sup>4</sup> Acréscimo sugerido pelo Grupo de Trabalho (GT) do TRE/PR, coordenado pela Dra. Ana Flora França e Silva e integrado por Rojane Soares Pugliese, Sérgio Maranhão Ritzmann, Mônica Miranda Gama Monteiro, Mariana Pilastre de Góes e Maria Regina Caffaro Silva de Gouvea.

<sup>5</sup> Ref.: § 1º do art. 283 do CE e parágrafo único do art. 254 do anteprojeto 1991.

<sup>6</sup> Ref.: § 2º do art. 283 do CE.

<sup>7</sup> Disposição nova. A regra institui a categoria dos *crimes eleitorais impróprios*.

<sup>8</sup> Ver a nota de rodapé nº 2. Como *crimes imprópriamente eleitorais*, mencionam-se as hipóteses de furto, apropriação indébita e tráfico de influência, previstos no Código Penal mas sem correspondência típica no Código Eleitoral.

<sup>9</sup> Disposição nova. Sugestão do promotor de justiça de Santa Catarina, Dr. Pedro Roberto Decomain, e do ex-magistrado e advogado Dr. Olivar Coneglian.

<sup>10</sup> Disposição nova. O CE não indica (Disposições Preliminares, Cap. I do Tít. IV) a relação das penas.

<sup>11</sup> Ref.: CP, art. 50, e LEP, arts. 105, 147 e 164.

<sup>12</sup> Disposição nova.

Art. 288. São penas restritivas de direitos:

I –<sup>13</sup> a prestação de trabalho gratuito à Justiça Eleitoral;

II –<sup>14</sup> a interdição temporária de direitos;

III –<sup>15</sup> a suspensão de direitos políticos.<sup>16</sup>

§ 1º A prestação de trabalho será determinada pelo juiz de execução penal atendendo às aptidões do condenado e aos objetivos sociais e didáticos dos serviços eleitorais, devendo ser cumprida à razão de 1 (uma) hora de tarefa por dia de condenação e fixada em dias e horários que não prejudiquem as atividades normais de trabalho ou estudo.

§ 2º<sup>17</sup> A interdição temporária priva o condenado do exercício de cargo ou função de direção em entidade ou empresa por meio da qual o crime foi cometido.

§ 3º<sup>18</sup> A suspensão de direitos políticos se aplica em relação a todas as penas<sup>19</sup> e implica também na proibição do condenado filiar-se ou manter-se filiado a partido político.

Art. 289.<sup>20</sup> As penas restritivas de direitos são autônomas e substituem as privativas de liberdade pelo tempo de sua duração, quando:

I – aplicada pena privativa de liberdade não superior a 3 (três) anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça à pessoa;

II – o réu não for reincidente em crime doloso;

III – a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do condenado, bem como os motivos, as circunstâncias e as conseqüências indicarem que essa substituição seja suficiente para a reprovação e prevenção do crime.

§ 1º A pena restritiva de direitos converte-se em privativa de liberdade quando ocorrer o descumprimento injustificado da restrição

<sup>13</sup> Disposição nova sugerida pelo prof. Nilo Batista e posteriormente pelo GT do TRE/PR.

<sup>14</sup> Disposição nova sugerida pelo prof. Miguel Reale Júnior.

<sup>15</sup> Disposição nova sugerida pelo prof. Nilo Batista.

<sup>16</sup> A CF prevê a “suspensão ou interdição de direitos” como uma das penas que adota (art. 5º, XLVI, *e*). Para Celso Ribeiro Bastos, embora a CF não fale em direitos políticos, nada obsta “que estes lá sejam incluídos”, devendo constar expressamente da sentença (Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 1989, v. 2, p. 595). A CF, 1946, já previa a suspensão dos direitos políticos “por condenação criminal enquanto durarem os seus efeitos” (art. 135, § 1º, II). Assim também a CF, 1967, art. 144, I, *b* e a EC nº 1/69, art. 149, § 2º, *c*, dependendo, porém, para esta última, de lei complementar (art. 149, § 3º). Esta exigência desapareceu com a CF em vigor (Celso Bastos, *ob. cit.*, p. 594). O *sursis* não interfere com a suspensão dos direitos políticos decorrentes da condenação criminal (José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional positivo*, 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 384).

<sup>17</sup> Especificação sugerida pelo prof. Miguel Reale Junior.

<sup>18</sup> Disposição nova. Ref.: Lei nº 9.096/95, art. 16.

<sup>19</sup> Sugestão do GT do TRE conforme precedentes do TSE (Rec. Eleitoral nº 13.007/96).

<sup>20</sup> Disposição nova.

imposta. No cálculo da pena privativa de liberdade a executar será deduzido o tempo cumprido da pena restritiva de direitos, respeitado o prazo mínimo de 30 (trinta) dias de detenção ou reclusão.

§ 2º Sobrevindo condenação à pena privativa de liberdade por outro crime, o juiz de execução penal decidirá sobre a conversão, podendo deixar de aplicá-la se for possível ao condenado cumprir a pena substitutiva anterior.

Art. 290<sup>21</sup> A pena de multa consiste no pagamento ao Fundo Penitenciário Nacional<sup>22</sup> da quantia fixada na sentença e calculada em dias-multa. Seu montante é, no mínimo, de 20 (vinte) e, no máximo, de 720 (setecentos e vinte) dias-multa.

§ 1º<sup>23</sup> O valor do dia multa será fixado pelo Juiz, não podendo ser inferior a 1/10 (um décimo) do salário mínimo vigente ao tempo do fato, nem superior a 10 (dez) vezes esse salário.

§ 2º<sup>24</sup> Na fixação da pena de multa o juiz deve atender às condições pessoais e econômicas do réu.

§ 3º<sup>25</sup> A multa pode ser aumentada até o triplo, se o juiz considerar que, em virtude da situação econômica do réu, é ineficaz, embora aplicada no máximo.

§ 4º<sup>26</sup> O valor da multa será atualizado, a partir do trânsito em julgado da sentença condenatória, pelos índices de correção monetária.

Art. 291.<sup>27</sup> A pena de multa converte-se em pena de perda de bens, no montante correspondente ao valor da multa aplicada, quando o condenado solvente deixa de pagá-la ou frustra a sua execução.

§ 1º Os bens perdidos reverterão em favor do Fundo Penitenciário Nacional.

§ 2º O juiz poderá, ao converter a pena de multa em pena de perda de bens, decretar o arresto dos bens do condenado enquanto suficientes para garantir a execução.

<sup>21</sup> Nova redação dada ao art. 286 do CE e ao art. 256 do anteprojeto 1991.

<sup>22</sup> Fundo Penitenciário Nacional: LC nº 79/94, que tem a finalidade de proporcionar recursos e meios destinados a financiar e apoiar os programas e as atividades de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário brasileiro. O CE prevê que a multa consiste no pagamento ao Tesouro Nacional.

<sup>23</sup> Nova redação dada ao § 1º do art. 286 do CE e ao § 1º do art. 256 do anteprojeto 1991.

<sup>24</sup> Corresponde, parcialmente, ao § 1º do art. 286 do CE e ao art. 60 do CP.

<sup>25</sup> Ref.: § 1º do art. 60 do CP.

<sup>26</sup> Nova redação dada ao § 2º do art. 286 do CE e ao § 2º do art. 256 do anteprojeto 1991. O aumento especial da pena de multa já é previsto em regra geral (CP, art. 60, § 1º) e a regra agora proposta visa resolver a controvérsia sobre o termo *a quo* para a incidência da correção monetária.

<sup>27</sup> Disposição nova. Ref.: anteprojeto da Parte Geral do CP (2000), elaborado por comissão nomeada pela Portaria nº 531, de 29.9.99, do Ministro da Justiça José Carlos Dias.

Art. 292.<sup>28</sup> Quando a lei determinar aumento ou diminuição de pena sem mencionar a quantidade, deve o juiz fixá-la entre 1/6 (um sexto) e 1/3 (um terço).

Art. 293.<sup>29</sup> Além das conseqüências previstas no art. 91 do Código Penal, são também efeitos da condenação:

I –<sup>30</sup> a suspensão de atividade de diretório, no caso do art. 296, § 2º;

II –<sup>31</sup> a cassação do registro de candidatura, no caso do art. 313;

III –<sup>32</sup> a perda do mandato eletivo, nos casos dos crimes previstos nos arts. 319, 320, 324, 325, 330, 334, 338 e 339, e nos casos de condenação, por qualquer outro crime, à pena aplicada superior a 4 (quatro) anos.

Art. 294.<sup>33</sup> Aos crimes eleitorais praticados através dos meios de comunicação social e dos meios eletrônicos de comunicação, aplicam-se exclusivamente as normas deste código e as remissões a outras leis nele contempladas.

Parágrafo único.<sup>34</sup> Consideram-se meios de comunicação social:

- a) jornais e revistas;
- b) rádio, televisão e cinema;
- c) qualquer outro veículo periódico de informação ao público;
- d) agência de notícias;
- e) internet.

Art. 295.<sup>35</sup> Aos crimes contra a honra, praticados na propaganda eleitoral ou visando fins de propaganda, aplicam-se as seguintes regras:

I –<sup>36</sup> quando a ofensa for praticada através de meio de comunicação social, a resposta, proporcional ao agravo, será divulgada no mesmo espaço de tempo ou local utilizado pelo ofensor;

II –<sup>37</sup> o satisfatório exercício do direito de resposta ou retificação priva o ofendido do direito de queixa ou representação;

<sup>28</sup> Ref.: art. 285 do CE e art. 255 do anteprojeto 1991.

<sup>29</sup> Disposição nova. Ref.: CF, art. 15, III, c.c. CP, art. 92, I.

<sup>30</sup> Disposição nova.

<sup>31</sup> Disposição nova.

<sup>32</sup> Disposição nova. Ref.: CF, art. 15, III, c.c. CP, art. 92, I.

<sup>33</sup> Ref.: art. 288 do CE e art. 258 do anteprojeto 1991.

<sup>34</sup> Disposição nova. Há necessidade de abranger o cinema, as agências noticiosas e "qualquer outro veículo periódico de informação ao público".

<sup>35</sup> Disposição nova.

<sup>36</sup> Disposição nova.

<sup>37</sup> Trata-se de nova e peculiar causa de extinção da punibilidade sugerida pelo prof. Nilo Batista.

III –<sup>38</sup> quando a ofensa for praticada contra funcionário público, em razão de suas funções, o ofendido poderá representar ao Ministério Público para oferecimento da denúncia ou ingressar diretamente com a queixa;

IV –<sup>39</sup> o lugar do delito, para determinação da competência jurisdicional, é o do domicílio eleitoral do ofendido.

Art. 296.<sup>40</sup> Quando o crime for praticado mediante atuação de partido político ou outra pessoa jurídica, serão os mesmos objeto das sanções administrativas, na forma da lei, sem prejuízo da responsabilidade penal de seus dirigentes ou prepostos.

§ 1º Julgando procedente a ação penal por qualquer dos crimes previstos nos arts. 307, 308, 309, 310, 312, 313, 314, 316 e 317 deste código, deve o juiz verificar se o diretório local do partido, por qualquer de seus membros, concorreu para a prática do delito ou dele se beneficiou voluntariamente.

§ 2º Em caso positivo, imporá o juiz ao diretório responsável a pena de suspensão de atividade pelo prazo de 6 (seis) meses a 1 (um) ano, aumentada até o dobro em caso de reincidência.

Art. 297.<sup>41</sup> O curso da prescrição interrompe-se:

I – pelo recebimento da denúncia ou da queixa;

II – pela sentença condenatória recorrível;

III – pela decisão que, em grau de recurso, impõe ou mantém a pena;

IV – pelo início ou continuação do cumprimento da pena;

V – pela reincidência.

Parágrafo único. Os prazos de prescrição, antes e depois de transitar em julgado a sentença condenatória, aumentam-se de 1/3 (um terço).

Art. 298.<sup>42</sup> São puníveis por este código as infrações que atentem contra o funcionamento e a segurança dos equipamentos eletrônicos utilizados para os procedimentos de informatização do voto.

<sup>38</sup> A regra aplica a Súmula-STF nº 714.

<sup>39</sup> O promotor de justiça eleitoral, Dr. Armando Antonio Sobreiro Neto, entende que o critério da jurisprudência, aplicando regras da Lei nº 5.250/67 (Lei de Imprensa), especialmente o art. 42, para a definição da competência quando o crime é praticado através de meio de comunicação, não é o mais adequado. E sugeriu que fosse declarado como competente o local para onde a propaganda é dirigida ou, em caso de indeterminação, o do domicílio do ofendido. A fórmula ora adotada foi sugerida pelo prof. Nilo Batista.

<sup>40</sup> Ref.: CF, art. 170, § 5º, e art. 226, § 3º. Tais disposições se referem às lesões praticadas por intermédio da pessoa jurídica. O art. 58 da Lei nº 8.713/93 comina a pena de multa à pessoa jurídica na hipótese da doação criminososa de recursos. Mas, além da redação deficiente, a norma limita-se àquele tipo de ilícito (art. 57 da Lei nº 8.713/93).

<sup>41</sup> Disposição nova. Inclui outra causa interruptiva da prescrição (inciso III).

<sup>42</sup> Disposição nova decorrente da evolução dos instrumentos e procedimentos eletrônicos.

Art. 299.<sup>43</sup> Na aplicação deste código, observar-se-ão, no que couber, as disposições do Código Penal (Dec.-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, e Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984); do Código de Processo Penal (Dec.-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941); da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984), da Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, e demais leis compatíveis.

## **Capítulo II**

### **Dos Crimes e das Penas**

#### **Seção I**

#### **Dos Crimes contra o Alistamento Eleitoral**

Art. 300.<sup>44</sup> Inscrever alguém ou inscrever-se, fraudulentamente, como eleitor:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

*CE, art. 289. Pena – reclusão até 5 (cinco) anos e pagamento de 5 (cinco) a 15 (quinze) dias-multa.*

*CE, art. 290. Pena – reclusão até 2 (dois) anos e pagamento de 15 (quinze) a 30 (trinta) dias-multa.*

Art. 301.<sup>45</sup> Negar ou retardar a autoridade judiciária, indevidamente, a inscrição eleitoral requerida:

Pena – detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, e multa.

*CE, art. 292. Pena – pagamento de 30 (trinta) a 60 (sessenta) dias-multa.*

Art. 302.<sup>46</sup> Perturbar ou impedir, mediante violência ou grave ameaça, o alistamento:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, sem prejuízo da pena correspondente à violência

*CE, art. 293. Pena – detenção de 15 (quinze) dias a 6 (seis) meses ou pagamento de 30 (trinta) a 60 (sessenta) dias-multa.*

---

<sup>43</sup> Ref.: arts. 287 e 364 do CE e arts. 257 e 328 do anteprojeto 1991.

<sup>44</sup> Ref.: art. 289 do CE e art. 275 do anteprojeto 1991. Acréscimo: "Inscrever alguém".

<sup>45</sup> Ref.: art. 292 do CE e art. 277 do anteprojeto 1991. Acréscimo: "mediante violência ou grave ameaça".

<sup>46</sup> Ref.: art. 293 do CE e art. 278 do anteprojeto 1991.

Art. 303.<sup>47</sup> Reter documento de inscrição eleitoral contra a vontade do eleitor:

Pena – detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) meses, ou multa.

*CE, art. 295. Pena – detenção até 2 (dois) meses ou pagamento de 30 (trinta) a 60 (sessenta) dias-multa.*

## Seção II

### Dos Crimes contra a Propaganda e a Campanha Eleitoral<sup>48</sup>

Art. 304.<sup>49</sup> Impedir ou embaraçar o exercício da propaganda, devidamente autorizada:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

*CE, art. 332. Pena – detenção até 6 (seis) meses e pagamento de 30 (trinta) a 60 (sessenta) dias-multa.*

Parágrafo único.<sup>50</sup> Na mesma pena incorre quem destrói, inutiliza ou deteriora meio ou objeto de propaganda, devidamente empregado.

*CE, art. 331. Pena – detenção até 6 (seis) meses e pagamento de 90 (noventa) a 120 (cento e vinte) dias-multa.*

Art. 305.<sup>51</sup> Doar, direta ou indiretamente, a partido, coligação ou candidato, recursos destinados à campanha eleitoral, em valor superior ao estabelecido em lei:

Pena – detenção, de 1(um) a 3 (três) anos, e multa.

Lei nº 8.713/93, art. 57, I. Pena – multa de valor igual ao do excesso verificado;

§ 1º<sup>52</sup> Na mesma pena incorre quem receber<sup>53</sup> ou gastar os recursos em desacordo com a determinação da lei.<sup>54</sup>

<sup>47</sup> Ref.: art. 295 do CE e art. 280 do anteprojeto 1991.

<sup>48</sup> Relativamente a esta seção, foram descriminalizados os seguintes fatos: *a)* colocar cartaz em muros, fachadas, etc. (CE, art. 329, e anteprojeto 1991, art. 309); *b)* escrever, assinalar ou fazer pinturas em muros, fachadas, etc. (CE, art. 328, e anteprojeto 1991, art. 308); *c)* colocar faixas em logradouros públicos (CE, art. 333, e anteprojeto 1991, art. 314); *d)* fazer propaganda em língua estrangeira (CE, art. 335, e anteprojeto 1991, art. 316). As hipóteses das alíneas *a* e *b* foram descriminalizadas por maioria de votos da comissão; as demais, por unanimidade.

<sup>49</sup> Ref.: art. 332 do CE e art. 313 do anteprojeto 1991. Acréscimo: “embaraçar”.

<sup>50</sup> Ref.: art. 331 do CE e art. 311 do anteprojeto 1991. Acréscimo: “ou objeto”.

<sup>51</sup> Ref.: art. 57 da Lei nº 8.713/93.

<sup>52</sup> Corresponde, com nova redação, ao inc. II do art. 57 da Lei nº 8.713/93.

<sup>53</sup> A criminalização da conduta de “receber” é sugerida pelo GT do TRE/PR. Não pode ficar impune quem contribuiu, decisivamente, para que houvesse a doação ilícita.

<sup>54</sup> Sugestão do GT do TRE/PR. Idem. Vantagens: campanhas mais uniformes, melhor fiscalização, prevenção do abuso do poder econômico.

§ 2º<sup>55</sup> Consideram-se recursos:

- a) quantia em dinheiro, em moeda nacional ou estrangeira;
- b) título representativo de valor mobiliário;
- c) qualquer mercadoria de valor econômico;
- d) a prestação, gratuita ou por preço significativamente inferior ao do mercado, de qualquer serviço, ressalvada a oferta de mão-de-obra por pessoa física;
- e) a utilização de qualquer equipamento ou material;
- f) a difusão de propaganda, por qualquer meio de comunicação social, ou o pagamento das despesas necessárias à sua produção e veiculação;
- g) a cessão, temporária ou definitiva, de bem imóvel;
- h) o pagamento de salário ou qualquer outra forma de remuneração a prestador de serviço ou empregado de partido ou de candidato;
- i) o pagamento, a terceiro, de despesas relativas às hipóteses previstas neste artigo.

§ 3º<sup>56</sup> A pena será aumentada se o agente for dirigente partidário.

§ 4º A pena será diminuída nas hipóteses das alíneas *d* e *g*, ou em qualquer outra quando o recurso aportado não ultrapassar o dobro do valor estabelecido em lei.

Art. 306.<sup>57</sup> Utilizar órgão, local ou serviço da administração pública direta ou indireta com o objetivo de beneficiar partido, coligação ou candidato:

Pena – detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa.

*CE, art. 346. Pena – detenção até 6 (seis) meses e pagamento de 30 (trinta) a 60 (sessenta) dias-multa.*

§ 1º<sup>58</sup> Compreendem-se na proibição deste artigo:

- a) a entidade mantida ou subvencionada pelo poder público;
- b) a entidade que mantém contrato oneroso com o poder público.

§ 2º<sup>59</sup> A pena será aumentada se o crime for cometido por funcionário público.

<sup>55</sup> Ref.: § 1º do art. 57 da Lei nº 8.713/93.

<sup>56</sup> Disposição nova.

<sup>57</sup> Ref.: art. 346, c.c. o art. 377 do CE, e art. 267 do anteprojeto 1991.

<sup>58</sup> Ref.: art. 377 do CE e art. 335 do anteprojeto 1991.

<sup>59</sup> Disposição nova, extraída da regra do art. 377 do CE. É dever do funcionário público não concorrer para a utilização indevida de recursos humanos ou materiais em favor de candidato ou partido.

Art. 307.<sup>60</sup> Caluniar alguém, na propaganda eleitoral, ou visando fins de propaganda, imputando-lhe falsamente fato definido como crime: Pena – detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa.

*CE, art. 324. Pena – detenção de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos e pagamento de 10 (dez) a 40 (quarenta) dias-multa.*

§ 1<sup>o61</sup> Nas mesmas penas incorre quem, sabendo falsa a imputação, a propala ou divulga.

§ 2<sup>o62</sup> Admite-se a prova da verdade,<sup>63</sup> salvo se:

- a) constituindo o fato imputado crime de iniciativa privada, o ofendido não foi condenado por sentença irrecurável;
- b) do crime imputado, embora de iniciativa pública, o ofendido foi absolvido por sentença irrecurável.

Art. 308.<sup>64</sup> Difamar alguém, na propaganda eleitoral, ou visando fins de propaganda, imputando-lhe fato ofensivo à sua reputação: Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

*CE, art. 325. Pena – detenção de 3 (três) meses a 1 (um) ano e pagamento de 5 (cinco) a 30 (trinta) dias-multa.*

§ 1<sup>o65</sup> Na mesma pena incorre quem, na propaganda eleitoral, ou visando fins de propaganda, propala fatos que sabe inverídicos, capazes de abalar o conceito ou o crédito de pessoa jurídica.

§ 2<sup>o66</sup> Admite-se a prova da verdade.

Art. 309.<sup>67</sup> Injuriar alguém na propaganda eleitoral, ou visando fins de propaganda, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro:

<sup>60</sup> Ref.: art. 324 do CE e art. 304 do anteprojeto 1991.

<sup>61</sup> Ref.: § 1<sup>o</sup> do art. 324 do CE e § 1<sup>o</sup> do art. 304 do anteprojeto 1991.

<sup>62</sup> Ref.: § 2<sup>o</sup> do art. 324 do CE e § 2<sup>o</sup> do art. 304 do anteprojeto 1991, permitindo, porém, a exceção da verdade sem as restrições ali constantes (contra presidente da República e chefe de governo estrangeiro).

<sup>63</sup> A *exceptio veritatis* é admitida sem as limitações já mencionadas na nota anterior e também previstas no CP e na Lei de Imprensa, ou seja, quando o fato é imputado ao presidente da República e outras pessoas referidas no art. 141, I e II, do CP e art. 20, § 3<sup>o</sup>, da Lei nº 5.250/67.

<sup>64</sup> Ref.: art. 325 do CE e art. 305 do anteprojeto 1991.

<sup>65</sup> Disposição nova. O crime de difamação contra a pessoa jurídica foi previsto pelo art. 140 do anteprojeto da Parte Especial do Código Penal (1984), elaborado por comissão instituída no âmbito do Ministério da Justiça, coordenada pelo Ministro Luiz Vicente Cernichiaro e mandado publicar pela Portaria nº 790, de 27.10.87. A norma foi reproduzida pelo § 1<sup>o</sup> do art. 139 do esboço de anteprojeto da Parte Especial do Código Penal (1994), redigida por comissão e coordenada pelo Ministro Evandro Lins e Silva.

<sup>66</sup> Disposição nova. Admite a *exceptio veritatis* sem a limitação prevista no CP (parágrafo único do art. 139); na Lei de Imprensa (§ 1<sup>o</sup> do art. 21); no CE (parágrafo único do art. 325) e no anteprojeto 1991 (parágrafo único do art. 305).

<sup>67</sup> Ref.: art. 326 do CE e art. 306 do anteprojeto 1991.

Pena – detenção, de 2 (dois) meses a 1 (um) ano, ou multa.

*CE, art. 326. Pena – detenção até 6 (seis) meses ou pagamento de 30 (trinta) a 60 (sessenta) dias-multa.*

§ 1º<sup>68</sup> O juiz pode deixar de aplicar a pena:

a) se o ofendido, de forma reprovável, provocou diretamente a injúria;  
b) no caso de retorsão imediata, que consista em outra injúria.

§ 2º Se a injúria consiste em violência ou vias de fato, que, por sua natureza ou meio empregado, se consideram aviltantes:

Pena – detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, e multa, além da pena correspondente à violência.

Art. 310.<sup>69</sup> Ofender, na propaganda eleitoral ou visando fins de propaganda, a memória de pessoa morta:

Pena – detenção, de 2 (dois) a 10 (dez) meses, ou multa.

Art. 311.<sup>70</sup> As penas cominadas nos arts. 307 a 309 aumentam-se de um terço, se qualquer dos crimes é cometido:

I – contra o presidente da República ou chefe de governo estrangeiro;

II – contra funcionário público, em razão de suas funções;

III –<sup>71</sup> por preconceito de raça, cor, etnia, religião, nacionalidade ou classe social.

Art. 312.<sup>72</sup> Divulgar, na propaganda eleitoral ou visando fins de propaganda, fato que sabe inverídico, distorcer ou manipular informações relativas a partido, coligação ou candidato, com o objetivo de influir na vontade do eleitor:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

*CE, art. 323. Pena – detenção de 2 (dois) meses a 1 (um) ano ou pagamento de 120 (cento e vinte) a 150 (cento e cinquenta) dias-multa.*

Parágrafo único.<sup>73</sup> A pena será aumentada se o crime for cometido por meio de comunicação social.

<sup>68</sup> Ref.: § 1º do art. 326 do CE e § 1º do art. 306 do anteprojeto 1991.

<sup>69</sup> Disposição nova. A incriminação da ofensa à memória de pessoa morta foi prevista pelo art. 143 do anteprojeto da Parte Especial do Código Penal (1994), cit., e pelo art. 141 do esboço de anteprojeto da Parte Especial do Código Penal, cit.

<sup>70</sup> Ref.: art. 327 do CE e art. 307 do anteprojeto 1991.

<sup>71</sup> Disposição nova sugerida pelo prof. Nilo Batista.

<sup>72</sup> Ref.: art. 323 do CE, art. 303 do anteprojeto 1991 e art. 57, V, da Lei nº 8.713/93.

<sup>73</sup> Ref.: parágrafo único do art. 323 do CE, parágrafo único do art. 303 do anteprojeto 1991 e inciso V do art. 57 da Lei nº 8.713/93. Substituição das palavras “imprensa, rádio e televisão” pela expressão “meio de comunicação social”.

Art. 313.<sup>74</sup> Utilizar organização comercial de vendas, distribuição de mercadorias, prêmios e sorteios para propaganda ou aliciamento de eleitores:

Pena – detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, multa e cassação do registro se o responsável for candidato.

*CE, art. 334. Pena – detenção de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e cassação do registro se o responsável for candidato.*

Art. 314.<sup>75</sup> Fazer propaganda eleitoral, nas cidades, por meio de alto-falantes instalados em veículos fora do período autorizado ou, nesse período, em horário não permitido:

Pena – detenção, de 2 (dois) a 10 (dez) meses, e multa.

§ 1º<sup>76</sup> Na mesma pena incorrerá quem usar, na propaganda eleitoral, símbolos, frases ou imagens, associadas ou semelhantes às empregadas por órgãos do governo, empresa pública ou sociedade de economia mista.

§ 2º A pena será aumentada em relação ao dirigente partidário que houver determinado a propaganda.

Art. 315.<sup>77</sup> Distribuir, no dia da eleição e a menos de 50 (cinquenta) metros de distância de seção eleitoral aberta,<sup>78</sup> qualquer espécie de propaganda política, inclusive volante e outros impressos, ou fazer funcionar postos de distribuição ou de entrega de material de propaganda:

Pena – detenção, de 2 (dois) a 6 (seis) meses, ou multa.

*Lei nº 8.713/93, art. 57, III. Pena – detenção de 1 (um) a 3 (três) meses.*

Art. 316.<sup>79</sup> Contratar ou aliciar pessoa para exibir, expor ou transitar com indumentária ou qualquer outro material de propaganda em favor de candidato ou partido, nos 3 (três) dias que antecedem e incluindo o dia da eleição:

Pena – detenção, de 4 (quatro) a 8 (oito) meses, e multa.

<sup>74</sup> Ref.: art. 334 do CE e art. 315 do anteprojeto 1991.

<sup>75</sup> Ref.: art. 322 do CE (revogado pela Lei nº 9.504/97) e art. 302 do anteprojeto 1991. Proposta de neocriminalização.

<sup>76</sup> Ref.: art. 40 da Lei nº 9.504/97. Sugestão do GT do TRE/PR.

<sup>77</sup> Ref.: inciso III do art. 57 da Lei nº 8.713/93, com ressalva da distância da seção.

<sup>78</sup> “Seção eleitoral aberta”. A ressalva foi inspirada no precedente do TRE/PR, relatado pelo des. Ulysses Lopes, com a seguinte ementa: “‘Boca-de-urna’ – recurso provido. Não infringe regras eleitorais impeditivas da denominada ‘boca-de-urna’ aquele que ‘espalha’ panfletos em alta madrugada, quando os eleitores dormem e as seções eleitorais não estão abertas” (Rec. Crim. nº 106-04, Classe 3ª, em 2.12.2004).

<sup>79</sup> Disposição nova. Sugestão do prof. Miguel Reale Júnior.

Art. 317.<sup>80</sup> Fazer propaganda com violação da legislação ou das instruções normativas do Tribunal Superior Eleitoral:  
Pena – detenção, de 3 (três) a 6 (seis) meses, e multa.

Art. 318.<sup>81</sup> Participar, o estrangeiro ou brasileiro que não estiver no gozo dos seus direitos políticos, de atividades ou manifestações partidárias ou atos de propaganda eleitoral:  
Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos<sup>82</sup>, e multa.

*CE, art. 337. Pena – detenção até 6 (seis) meses e pagamento de 90 (noventa) a 120 (cento e vinte) dias-multa.*

### **Seção III**

#### **Dos Crimes contra o Sufrágio Universal**

Art. 319.<sup>83</sup> Destruir, suprimir ou ocultar urna contendo votos ou documentos relativos à eleição:  
Pena – reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos.

*CE, art. 339. Pena – reclusão de 2 (dois) a 6 (seis) anos e pagamento de 5 (cinco) a 15 (quinze) dias-multa.*

Parágrafo único.<sup>84</sup> Se o agente é membro ou funcionário da Justiça Eleitoral e comete o crime prevalecendo-se do cargo, a pena é aumentada.

Art. 320.<sup>85</sup> Prender ou deter eleitor, membro de mesa receptora, fiscal, delegado de partido ou candidato, com violação do disposto no art. 236 deste código:  
Pena – reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos.

*CE, art. 298. Pena – reclusão até 4 (quatro) anos.*

Art. 321.<sup>86</sup> Promover, no dia da eleição, com o fim de impedir, embaraçar ou fraudar o exercício do voto, a concentração de

---

<sup>80</sup> Disposição nova.

<sup>81</sup> Ref.: art. 337 do CE e art. 318 do anteprojeto 1991.

<sup>82</sup> Elevação dos limites da pena privativa de liberdade por sugestão do des. Ulysses Lopes, presidente do TRE/PR. A vantagem consiste em excluir tal ilícito da relação dos crimes de menor potencial ofensivo.

<sup>83</sup> Ref.: art. 339 do CE e art. 264 do anteprojeto 1991.

<sup>84</sup> Ref.: parágrafo único do art. 339 do CE e parágrafo único do art. 264 do anteprojeto 1991.

<sup>85</sup> Ref.: art. 298 do CE e art. 282 do anteprojeto 1991.

<sup>86</sup> Ref.: art. 302 do CE e art. 287 do anteprojeto 1991.

eleitores sob qualquer forma, inclusive o fornecimento gratuito de alimento e transporte coletivo:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

CE, art. 302. Pena – reclusão de 4 (quatro) a 6 (seis) anos e pagamento de 200 (duzentos) a 300 (trezentos) dias-multa.

Art. 322.<sup>87</sup> Majorar, sem justa causa, os preços de utilidade e serviços necessários à realização de eleições, tais como transporte e alimentação de eleitores, impressão, publicidade e divulgação de matéria eleitoral:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos, e multa.

CE, art. 303. Pena – pagamento de 250 (duzentos e cinqüenta) a 300 (trezentos) dias-multa.

Parágrafo único.<sup>88</sup> Na mesma pena incorre quem oculta, sonega, açambarca ou recusa, no dia da eleição, o fornecimento normal a todos, de utilidade, alimentação e meios de transporte, ou concede exclusividade dos mesmos a determinado partido, coligação ou candidato.

Art. 323.<sup>89</sup> Exercer, no dia da eleição, qualquer forma de coação física ou moral tendente a influir na vontade do eleitor:

Pena – detenção, de 3 (três) meses a 2 (dois) anos, e multa, além da pena correspondente à coação física.

*Lei nº 8.713/93, art. 57, IV. Pena – detenção de 1 (um) a 3 (três) meses;*  
CE, art. 296. Pena – detenção até 2 (dois) meses e pagamento de 60 (sessenta) a 90 (noventa) dias-multa.

#### **Seção IV**

#### **Dos Crimes contra a Votação**

Art. 324.<sup>90</sup> Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem,

---

<sup>87</sup> Corresponde, parcialmente, ao art. 303 do CE e ao art. 260 do anteprojeto 1991. Foi acrescida a expressão “sem justa causa”, por sugestão do prof. Nilo Batista.

<sup>88</sup> Ref.: art. 304 do CE e art. 288 do anteprojeto 1991.

<sup>89</sup> Ref.: inciso IV do art. 57 da Lei nº 8.713/93.

<sup>90</sup> Ref.: art. 299 do CE e art. 284 do anteprojeto 1991.

desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita:

Pena – reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa.

Parágrafo único. A pena é aumentada em relação ao candidato que oferecer emprego ou função pública.

*CE, art. 299. Pena – reclusão até 4 (quatro) anos e pagamento de 5 (cinco) a 15 (quinze) dias-multa.*

Art. 325.<sup>91</sup> Usar de violência ou grave ameaça para coagir alguém a votar ou não votar, em determinado candidato ou partido, ainda que os fins visados não sejam alcançados:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa além da pena cominada à violência.

*CE, art. 301. Pena – reclusão até 4 (quatro) anos e pagamento de 5 (cinco) a 15 (quinze) dias-multa.*

Art. 326.<sup>92</sup> Rubricar e fornecer a cédula oficial em outra oportunidade que não a de entrega da mesma ao eleitor:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos, e multa.

*CE, art. 308. Pena – reclusão até 5 (cinco) anos e pagamento de 60 (sessenta) a 90 (noventa) dias-multa.*

Art. 327.<sup>93</sup> Fornecer ao eleitor cédula oficial já assinalada ou por qualquer forma marcada:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa.

*CE, art. 307. Pena – reclusão até 5 (cinco) anos e pagamento de 5 (cinco) a 15 (quinze) dias-multa.*

Art. 328.<sup>94</sup> Votar ou tentar votar mais de uma vez, em lugar de outrem:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos, e multa.

*CE, art. 309. Pena – reclusão até 3 (três) anos.*

---

<sup>91</sup> Ref.: art. 301 do CE e art. 286 do anteprojeto 1991.

<sup>92</sup> Ref.: art. 308 do CE e art. 292 do anteprojeto 1991.

<sup>93</sup> Ref.: art. 307 do CE e art. 291 do anteprojeto 1991.

<sup>94</sup> Ref.: art. 309 do CE e art. 293 do anteprojeto 1991.

Art. 329.<sup>95</sup> Violar ou tentar violar o sigilo do voto:  
Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, ou multa.

*CE, art. 312. Pena – detenção até 2 (dois) anos.*

Art. 330.<sup>96</sup> Valer-se o servidor público de sua autoridade para coagir alguém a votar ou não votar em determinado candidato ou partido:  
Pena – reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

*CE, art. 300. Pena – detenção até 6 (seis) meses e pagamento de 60 (sessenta) a 100 (cem) dias-multa.*

Parágrafo único.<sup>97</sup> Se o agente é membro ou funcionário da Justiça Eleitoral e comete o crime prevalecendo-se do cargo, a pena é aumentada de 1/3 (um terço) até 1/2 (metade).

Art. 331.<sup>98</sup> Intervir qualquer autoridade estranha à mesa receptora no seu funcionamento, salvo o juiz eleitoral:  
Pena – detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, ou multa.

*CE, art. 305. Pena – detenção até 6 (seis) meses e pagamento de 60 (sessenta) a 90 (noventa) dias-multa.*

Art. 332.<sup>99</sup> Praticar, ou permitir o membro da mesa receptora que seja praticada qualquer irregularidade que determine a anulação da votação:  
Pena – detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, e multa.

*CE, art. 310. Pena – detenção até 6 (seis) meses ou pagamento de 90 (noventa) a 120 (cento e vinte) dias-multa.*

Art. 333.<sup>100</sup> Admitir, na qualidade de presidente da mesa receptora, que o eleitor vote em seção eleitoral em que não está inscrito:<sup>101</sup>  
Pena – detenção, de 2 (dois) meses a 1 (um) ano, e multa.

---

<sup>95</sup> Ref.: art. 312 do CE e art. 296 do anteprojeto 1991.

<sup>96</sup> Ref.: art. 300 do CE e art. 285 do anteprojeto 1991.

<sup>97</sup> Ref.: parágrafo único do art. 300 do CE e parágrafo único do art. 285 do anteprojeto 1991.

<sup>98</sup> Ref.: art. 305 do CE e art. 289 do anteprojeto 1991.

<sup>99</sup> Ref.: art. 310 do CE e art. 294 do anteprojeto 1991.

<sup>100</sup> Ref.: art. 311 do CE e art. 295 do anteprojeto 1991.

<sup>101</sup> O GT do TRE/PR sugere a supressão da expressão final “salvo nos casos expressamente previstos”, porque, com o advento da urna eletrônica, não existe mais a possibilidade do voto em separado (Lei nº 9.504/97, art. 62)

Parágrafo único.<sup>102</sup> A pena para o eleitor será de detenção, de 1 (um) a 3 (três) meses, ou multa, podendo o juiz deixar de aplicá-la se comprovada a boa-fé.

CE, art. 311. Pena – detenção até 1 (um) mês ou pagamento de 5 (cinco) a 15 (quinze) dias-multa para o eleitor e de 20 (vinte) a 30 (trinta) dias-multa para o presidente da mesa.

## **Seção V**

### **Dos Crimes contra a Apuração e a Contagem de Votos<sup>103</sup>**

Art. 334.<sup>104</sup> Alterar nos mapas ou nos boletins de apuração a votação obtida por qualquer candidato ou lançar nesses documentos votação que não corresponda às cédulas apuradas:  
Pena – reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa.

CE, art. 315. Pena – reclusão até 5 (cinco) anos e pagamento de 5 (cinco) a 15 (quinze) dias-multa.

Art. 335.<sup>105</sup> Violar ou tentar violar o sigilo da urna ou dos invólucros, a fim de alterar a apuração ou a contagem de votos:  
Pena – reclusão de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

CE, art. 317. Pena – reclusão de 3 (três) a 5 (cinco) anos.

Art. 336.<sup>106</sup> Não receber ou não mencionar nas atas da eleição ou da apuração os protestos devidamente formulados ou deixar de remetê-los à instância superior:  
Pena – reclusão, de 1(um) a 5 (cinco) anos, e multa.

*CE, art. 316. Pena – reclusão até 5 (cinco) anos e pagamento de 5 (cinco) a 15 (quinze) dias-multa.*

---

<sup>102</sup> Ref.: art. 311 (pena) do CE e art. 295 do anteprojeto 1991 (pena).

<sup>103</sup> Relativamente a esta seção, foram descriminalizados, na discussão do anteprojeto 1995, os seguintes fatos: a) deixar o juiz e os membros da junta eleitoral de expedir o boletim imediatamente após a apuração de cada seção (CE, art. 313 e anteprojeto 1991, art. 297); b) deixar o juiz e os membros da junta eleitoral de recolher as cédulas (CE, art. 314, e anteprojeto 1991, art. 298). A deliberação foi unânime.

<sup>104</sup> Ref.: art. 315 do CE e art. 299 do anteprojeto 1991. A Lei nº 6.996/82 (utilização de processamento eletrônico de dados nos serviços eleitorais) pelo art. 15 estabelece: "Incorrerá nas penas do art. 315 do Código Eleitoral quem, no processamento eletrônico das cédulas, alterar resultados, qualquer que seja o método utilizado".

<sup>105</sup> Ref.: art. 317 do CE e art. 301 do anteprojeto 1991.

<sup>106</sup> Ref.: art. 316 do CE e art. 300 do anteprojeto 1991.

Art. 337.<sup>107</sup> Obter ou tentar obter, indevidamente, acesso a sistema de tratamento automático de dados utilizado pelo serviço eleitoral, a fim de alterar a apuração ou a contagem de votos:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

Parágrafo único.<sup>108</sup> A pena será aumentada de 1/3 (um terço) se, do acesso indevido, resultar prejuízo para o funcionamento regular do sistema, para o partido, coligação ou candidato.

Art. 338.<sup>109</sup> Desenvolver ou introduzir comando, instrução ou programa de computador capaz de destruir, apagar, eliminar, alterar, gravar ou transmitir dado, instrução ou configuração de programa de computador ou de provocar qualquer outro resultado diverso do verdadeiro em sistema de tratamento automático de dados utilizado pelo serviço eleitoral:

Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 10 (dez) anos, e multa.

## Seção VI

### Dos Crimes contra a Administração da Justiça Eleitoral<sup>110</sup>

Art. 339.<sup>111</sup> Manter ou movimentar recurso ou valor paralelamente à contabilidade exigida pela legislação para a escrituração contábil de partido político e relativa ao conhecimento da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas:

Pena – reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa, além da perda dos recursos ou valores.

§ 1º<sup>112</sup> A pena será aumentada quando se tratar de recurso ou valor referente à prestação de contas de campanha eleitoral.

§ 2º<sup>113</sup> Incurrerá na mesma pena quem receber recurso ou valor proveniente de atividade ilícita ou não declarado pelo doador ao órgão competente.

<sup>107</sup> Disposição nova. Os crimes de acesso indevido e de atentado contra a integridade do sistema de tratamento automático de dados foram incluídos no Título XII (Dos crimes contra a ordem econômica e financeira), arts. 381 e parágrafos e 382 do *esboço de anteprojeto da Parte Especial do Código Penal*, cit.

<sup>108</sup> Ver a nota anterior.

<sup>109</sup> Disposição nova. Ver a nota de rodapé nº 104.

<sup>110</sup> Relativamente a esta seção, foram descriminalizados, na discussão do anteprojeto 1995, os seguintes fatos: a) não-cumprimento, pela autoridade judiciária ou qualquer órgão da Justiça Eleitoral, nos prazos legais, dos deveres impostos por esta lei, se a infração não estiver sujeita a outra penalidade (CE, art. 345, e anteprojeto 1991, art. 266); b) recusa ao cumprimento ou obediência a diligências, ordens ou instruções da Justiça Eleitoral (CE, art. 347, e anteprojeto 1991, art. 268); c) omissão do MP em oferecer denúncia ou promover a execução de sentença condenatória (CE, art. 342, e anteprojeto 1991, art. 262); d) omissão do juiz em representar contra a desídia do MP (CE, art. 343, e anteprojeto 1991, art. 263). A deliberação foi unânime quanto às hipóteses das alíneas *a* e *b*; e por maioria, quanto às restantes.

<sup>111</sup> Disposição nova (*caixa 2*). Ref.: Lei nº 7.492/86, art. 11, e Lei nº 9.096/95, art. 30.

<sup>112</sup> Disposição nova. Sugestão do vice-procurador-geral eleitoral, Dr. Mário José Gisi.

<sup>113</sup> Disposição nova. Sugestão do GT do TRE/PR.

Art. 340.<sup>114</sup> Omitir, na prestação de contas, recurso ou valor relativo à receita ou despesa de partido político ou de campanha eleitoral, ou outra informação exigida pela Justiça Eleitoral:  
Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Art. 341.<sup>115</sup> Falsificar, no todo ou em parte, documento público ou alterar documento público verdadeiro para fins eleitorais.  
Pena – reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.  
§ 1º A pena é de reclusão de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa, se a falsificação ocorre em documento particular ou a alteração é feita em documento particular verdadeiro.  
§ 2º Se o agente é funcionário público e comete o crime prevalecendo-se do cargo, a pena é aumentada.  
§ 3º<sup>116</sup> Equipara-se a documento público o emanado de entidade autárquica ou de fundação instituída pelo poder público.

Art. 342.<sup>117</sup> Omitir, em documento público ou particular, de interesse da Justiça Eleitoral, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante:  
Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa se o documento é público, e reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos e multa, se o documento é particular.  
Parágrafo único. Se o agente é funcionário público e comete o crime prevalecendo-se do cargo ou se a falsificação ou alteração é de assentamento do registro civil, a pena é aumentada.

Art. 343.<sup>118</sup> Atestar ou certificar, falsamente, em razão de cargo, emprego ou função eleitoral, fato ou circunstância que habilite alguém a obter cargo público, isenção de ônus ou de serviço de caráter público, ou qualquer outra vantagem:  
Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.  
Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem reconhecer, como verdadeira, no exercício de função pública, firma ou letra que não o seja, para fins eleitorais.

---

<sup>114</sup> Disposição nova. Sugestão do Dr. Armando Antonio Sobreiro Neto.

<sup>115</sup> Disposição nova.

<sup>116</sup> Ref.: anteprojeto da Parte Especial do Código Penal (1998), art. 317, § 2º, elaborado pela comissão presidida pelo Min. Luiz Vicente Cernicchiaro (Portaria nº 232, de 24.3.98).

<sup>117</sup> Disposição nova.

<sup>118</sup> Disposição nova.

Art. 344.<sup>119</sup> Fazer uso de quaisquer dos papéis falsificados ou alterados, a que se referem os arts. 341 a 343:

Pena – a cominada à falsificação ou à alteração, aumentadas de 1/6 (um sexto) a 1/3 (um terço).

§ 1º Incorre na mesma pena cominada para a falsificação ou alteração, quem obtém, para uso próprio ou alheio, documento público ou particular, ou material ideologicamente falso, para fins eleitorais.

§ 2º<sup>120</sup> Considera-se documento a declaração escrita, de autoria identificável e idônea a provar fato juridicamente relevante.

§ 3º<sup>121</sup> Equipara-se a documento:

- a) fotografia, filme cinematográfico, disco fonográfico ou fita de ditafone a que se incorpore declaração ou imagem;
- b) impresso, cópia ou reprodução de documento devidamente autenticado por pessoa ou processo mecânico legalmente autorizados;
- c) dado, instrução ou programa de computador constantes de processamento ou comunicação de dados ou de qualquer suporte físico.

Art. 345.<sup>122</sup> Receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, recurso, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

I – entidade ou governo estrangeiro;

II – autoridade ou órgão público, ressalvadas as dotações legais;

III – autarquia, empresa pública ou concessionária de serviço público, sociedade de economia mista e fundação instituída em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais.

Parágrafo único. Consideram-se recurso as hipóteses previstas no art. 305, § 2º, deste código.

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.<sup>123</sup>

Art. 346.<sup>124</sup> Fabricar, mandar fabricar, adquirir, fornecer, ainda que gratuitamente, subtrair ou guardar urnas, objetos, mapas, cédulas ou papéis de uso exclusivo da Justiça Eleitoral:

<sup>119</sup> Disposição nova.

<sup>120</sup> Ref.: anteprojeto da Parte Especial do Código Penal (1998), cit., art. 317.

<sup>121</sup> Ref.: CE, art. 351, e anteprojeto da Parte Especial do Código Penal (1998), cit., art. 317, § 1º.

<sup>122</sup> Disposição nova. Ref. Lei nº 9.096/95, art. 31. Foi excluído o inciso IV ("entidade de classe ou sindical"). Ref.: PLS 00074/2005.

<sup>123</sup> A cominação da pena de multa, incluída na presente revisão, decorre da observação do des. Ulysses Lopes, presidente do TRE/PR, ao considerar a gravidade deste delito.

<sup>124</sup> Ref.: art. 340 do CE e art. 259 do anteprojeto 1991.

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.  
Parágrafo único. Se o agente é membro ou funcionário da Justiça Eleitoral e comete o crime prevalecendo-se do cargo, a pena é aumentada.

CE, art. 340. Pena – reclusão até 3 (três) anos e pagamento de 3 (três) a 15 (quinze) dias-multa.

Art. 347.<sup>125</sup> Recusar, desatender ou abandonar, indevidamente, o serviço eleitoral:

Pena – detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, ou multa.

CE, art. 344. Pena – detenção até 2 (dois) meses ou pagamento de 90 (noventa) a 120 (cento e vinte) dias-multa.

Art. 348.<sup>126</sup> Retardar a publicação ou não publicar, o diretor ou qualquer outro funcionário de órgão oficial federal, estadual ou municipal, as decisões, citações ou intimações da Justiça Eleitoral:  
Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

CE, art. 341. Pena – detenção até 1 (um) mês ou pagamento de 30 (trinta) a 60 (sessenta) dias-multa.

Art. 349.<sup>127</sup> Recusar alguém cumprimento ou obediência a diligências, ordens ou instruções legais da Justiça Eleitoral:

Pena – detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa.

CE, art. 341. Pena – detenção até 1 (um) mês ou pagamento de 30 (trinta) a 60 (sessenta) dias-multa.

### **Capítulo III**

#### **Do Processo Penal**

Art. 350.<sup>128</sup> Todo cidadão que tiver conhecimento de infração penal eleitoral de ação pública poderá comunicá-la ao Ministério Público que oficiar junto ao juízo da zona eleitoral onde a mesma se consumou.

---

<sup>125</sup> Ref.: art. 344 do CE e art. 265 do anteprojeto 1991.

<sup>126</sup> Ref.: art. 341 do CE e art. 261 do anteprojeto 1991.

<sup>127</sup> Ref.: art. 342 do CE e art. 261 do anteprojeto 1991. Não se manteve a norma incriminadora prevista no CE e dirigida exclusivamente ao órgão do Ministério Público.

<sup>128</sup> Ref.: art. 356 do CE e art. 320 do anteprojeto 1991.

§ 1º<sup>129</sup> Se o Ministério Público julgar necessários maiores esclarecimentos e documentos complementares ou outros elementos de convicção, poderá requisitá-los diretamente de quaisquer autoridades, funcionários ou pessoas<sup>130</sup> que possam fornecê-los ou requisitar a instauração de inquérito policial.

§ 2º<sup>131</sup> Quando, em autos ou papéis de que conhecerem, os juízes ou tribunais verificarem a existência de crime de ação pública, remeterão ao Ministério Público os documentos e informações necessárias ao oferecimento de denúncia ou requisição de inquérito policial.

§ 3º<sup>132</sup> A Justiça Eleitoral remeterá ao Ministério Público cópia do processo de prestação de contas de candidato quando nos documentos que o instruem houver indícios da prática de crime ou de elementos que possam justificar a aplicação do art. 14, §§ 10 e 11, da Constituição Federal; art. 262, IV, do Código Eleitoral e art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

Art. 351.<sup>133</sup> No processo e julgamento dos crimes previstos neste código, a Justiça Eleitoral aplicará os arts. 69 a 86 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995,<sup>134</sup> quando a pena máxima cominada não for superior a 2 (dois) anos.<sup>135</sup>

§ 1º<sup>136</sup> A ação penal relativa aos crimes punidos por esta lei é pública, ressalvadas:

- a) as infrações previstas nos arts. 307 a 310 e perseguíveis por ação penal de iniciativa privada;
- b) as hipóteses de ação privada subsidiária e de legitimação alternativa, previstas pelo inciso III do art. 295.

§ 2º<sup>137</sup> No caso de homicídio doloso, consumado ou tentado, cometido nas condições do art. 285, o processo e o julgamento

<sup>129</sup> Ref.: § 2º do art. 356 do CE e § 2º do art. 320 do anteprojeto 1991.

<sup>130</sup> Acréscimo sugerido pelo promotor de justiça, Dr. Affonso Ghizzo.

<sup>131</sup> Disposição nova. Corresponde, parcialmente, ao art. 40 do CPP.

<sup>132</sup> Disposição nova. Sugestão do texto “Dos crimes eleitorais aplicáveis às contas eleitorais”, por assessores do TSE, sem indicação de autoria.

<sup>133</sup> Disposição nova.

<sup>134</sup> A sugestão de aplicar as regras próprias para as infrações de menor potencial ofensivo (Lei nº 9.099/95 e Lei nº 10.259/2001) vem da experiência do TRE/PR (em dia de eleições) e do prof. Rômulo de Andrade Moreira, membro do Ministério Público da Bahia e prof. de Direito Processual Penal da Universidade Salvador (Unifacs).

<sup>135</sup> O limite penal de 2 (dois) anos foi fixado pelo parágrafo único do art. 2º da Lei nº 10.259/2001 (Juizados Especiais da Justiça Federal) e acolhido pela Justiça Estadual, derrogando-se o art. 61 da Lei nº 9.099/95.

<sup>136</sup> Ref.: art. 355 do CE e art. 319 do anteprojeto 1991, com duas alterações: a) a previsão da ação privada subsidiária que é garantia individual consagrada pela Constituição (art. 5º, LIX); b) a possibilidade do exercício da queixa pelo servidor público ofendido em crime contra a honra. (Ref.: nota de rodapé nº 38.)

<sup>137</sup> Disposição nova. Sugestão do advogado e ex-magistrado Olivar Coneglian.

serão presididos pelo juiz eleitoral<sup>138</sup>, aplicando-se as normas do procedimento previsto para os crimes da competência do Tribunal do Júri.

Art. 352. O procedimento relativo à resposta ou retificação, em se tratando de fato previsto nos arts. 307 a 310 deste código,<sup>139</sup> obedecerá ao disposto no art. 295 deste código e às seguintes regras<sup>140</sup>:

I – o pedido do ofendido ou seu representante legal deve ser instruído com cópia da publicação ou gravação da transmissão e o texto da resposta ou retificação, no prazo de 2 (dois) dias, contados da divulgação da matéria ofensiva ou errônea, sob pena de decadência;

II – a cópia da gravação poderá ser requisitada pelo juiz a requerimento do ofendido se este não puder obtê-la por iniciativa própria;

III – a impugnação deve ser apresentada no prazo do inciso I, sob pena de se presumir verdadeiro o pedido;

IV – a decisão será proferida em 24 horas a partir da conclusão dos autos, dispensado o parecer do Ministério Público.<sup>141</sup>

§ 1º<sup>142</sup> A resposta ou retificação deve:

a) no caso de jornal ou periódico, ter dimensão igual à do texto incriminado, garantido o mínimo de 1.500 (um mil e quinhentos) caracteres;

b) no caso de transmissão por radiodifusão, ocupar tempo igual ao da transmissão incriminada, podendo durar, no mínimo, 1 (um) minuto, ainda que aquela tenha sido menor;

c) no caso de agência de notícias, ter dimensão igual à da notícia incriminada;

d)<sup>143</sup> ser promovida em composição, diagramação, imagem, horário de divulgação e outros dados proporcionais ao agravo.

§ 2º<sup>144</sup> O pedido será indeferido quando:

<sup>138</sup> Ref.: Dec.-Lei nº 253/67 (dispõe sobre o Tribunal do Júri Federal), art. 4º.

<sup>139</sup> A restrição desse tipo de procedimento aos fatos que possam caracterizar crimes contra a honra foi sugerida pelo vice-procurador-geral eleitoral, Dr. Mário José Gisi. A orientação se justifica porque há muitos fatos (objeto do pedido de resposta ou retificação) que não constituem, *in these*, infração penal.

<sup>140</sup> O procedimento especial do anteprojeto 2005 é complementado pelas normas gerais do Código de Processo Penal e das disposições da Lei nº 5.250/67, no que com ele não forem incompatíveis (art. 299).

<sup>141</sup> Não obstante o relevo da intervenção do *Parquet* no processo eleitoral, a dispensa é recomendável na espécie em face da celeridade do procedimento.

<sup>142</sup> Ref.: Lei nº 5.250/67, art. 30, § 1º, quanto às três primeiras exigências.

<sup>143</sup> Dispositivo novo. Aplica o princípio do art. 5º, V, da Constituição Federal.

<sup>144</sup> Ref.: Lei nº 5.250/67, art. 34, quanto às três primeiras hipóteses.

- a) não tiver relação direta com o fato;
- b) o texto da resposta ou retificação contiver palavras ou expressões ofensivas ao autor da matéria incriminada ou ao órgão de comunicação social;
- c) versar sobre atos ou publicações oficiais, salvo se a resposta ou retificação partir de autoridade pública;
- d)<sup>145</sup> mencionar terceiros, em condições que lhes proporcione igual direito de resposta ou retificação;
- e)<sup>146</sup> exceder, abusivamente, o limite de espaço gráfico, imagem ou som relativos à matéria incriminada.

§ 3º Deferindo o pedido, o juiz determinará a publicação ou transmissão da resposta ou retificação no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, contado da intimação, sob pena de multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), sem prejuízo da responsabilidade criminal pela omissão ou retardamento.

§ 4º Da decisão caberá recurso de apelação, sem efeito suspensivo, a ser interposto e arrazoado dentro de 3 (três) dias contados da intimação, com igual prazo para as contra-razões.

§ 5º<sup>147</sup> A publicação da resposta ou retificação não prejudicará a ação civil do ofendido para reparação do dano.<sup>148</sup>

§ 6º<sup>149</sup> Extingue-se o direito de resposta ou retificação com o exercício da ação penal ou civil fundada na mesma publicação ou transmissão.

Art. 353. Em qualquer fase da investigação criminal ou da instrução criminal e havendo prova da materialidade do crime e indícios suficientes de autoria, o juiz poderá, a requerimento do Ministério Público ou representação da autoridade policial, determinar medidas cautelares,<sup>150</sup> como alternativas da prisão preventiva, aplicadas com base nos seguintes critérios:

<sup>145</sup> Ref.: PLS nº 3.232-A (Lei de Imprensa), art. 20, § 1º, III.

<sup>146</sup> Disposição nova.

<sup>147</sup> Ref. parcial da Lei nº 5.250/67, art. 35. O satisfatório exercício do direito de resposta ou retificação apenas extingue a ação penal (art. 295, II).

<sup>148</sup> A parte final do dispositivo atende à garantia constitucional da “indenização por dano material, moral ou à imagem”, além do direito de resposta (art. 5º, V).

<sup>149</sup> Ref.: Lei nº 5.250/67, art. 29, § 3º.

<sup>150</sup> As hipóteses adiante são previstas no Projeto de Lei nº 4.208/2001, elaborado por comissão instituída originariamente pela Escola Nacional da Magistratura sob a coordenação do Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira (1992), em função da designação do ministro da Justiça, Célio Borja (Portaria nº 3, de 10.6.92) para “promover estudos e propor soluções visando a simplificação da legislação processual penal”. Mais tarde, os trabalhos prosseguiram através de uma comissão de revisão criada pelo ministro da Justiça, Maurício Corrêa (Portaria nº 349, *DOU*, de 17.9.93, p. 5.277). Após a retirada dos projetos que se encontravam no Congresso Nacional (1996), os trabalhos foram restaurados por iniciativa do ministro da Justiça, José Carlos Dias, em julho de 1999 (Aviso Ministerial nº 1.151, de 29.10.99, convidando o Instituto Brasileiro de Direito Processual para apresentação de propostas no âmbito do CPP. Uma comissão elaboradora foi criada pela Portaria

I – necessidade da investigação criminal ou da instrução judicial e para evitar a prática de novas infrações penais;

II – a adequação da medida à gravidade do crime, circunstâncias do fato e condições pessoais do indiciado ou acusado.

§ 1º As medidas cautelares podem ser aplicadas isolada ou conjuntamente.

§ 2º Ressalvado o caso de perigo de ineficácia da medida, o juiz, ao receber o pedido de medida cautelar, ouvirá a parte contrária.

Art. 354.<sup>151</sup> São medidas cautelares:

I – comparecimento periódico em juízo para informar e justificar atividades;

II – proibição de acesso ou freqüência a determinados lugares;

III – proibição de ausentar-se do país;

IV – arresto de bens na forma do art. 357 deste código.

§ 1º A proibição de ausentar-se do país, que não poderá exceder o prazo de um ano, será comunicada pelo juiz às autoridades encarregadas de fiscalizar as saídas do território nacional, intimando-se o indiciado ou acusado para entregar o passaporte, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas.

§ 2º O cumprimento das medidas previstas nos incisos I a III será justificado pelo indiciado ou réu.

Art. 355.<sup>152</sup> O valor da fiança será fixado pelo juiz nos seguintes limites:

I – de 2 (dois) a 10 (dez) salários mínimos, quando se tratar de infração cuja pena privativa de liberdade, no grau máximo, não for superior a 2 (dois) anos;

II – de 10 (dez) a 150 (cento e cinqüenta) salários mínimos, quando se tratar de infração cuja pena privativa de liberdade não for superior a 4 (quatro) anos;

III – de 20 (vinte) a 300 (trezentos) salários mínimos, quando o máximo da pena privativa de liberdade cominada for superior a 4 (quatro) anos.

§ 1º Se assim recomendar a situação econômica do acusado, a fiança poderá ser:

---

nº 61, de 20.1.2000, sob a presidência da professora Ada Pellegrini Grinover e mais 9 (nove) juristas que redigiram 11 trabalhos convertidos em 7 projetos de lei encaminhados ao Congresso Nacional, após audiências públicas com especialistas, membros do Ministério Público, da magistratura e advogados.

<sup>151</sup> *Ibidem*.

<sup>152</sup> *Ibidem*.

- a) reduzida até o máximo de dois terços;
- b) aumentada até 10 (dez) vezes.

§ 2º Se o acusado for insolvente, o juiz poderá conceder-lhe liberdade provisória, sujeitando-o ao cumprimento de uma ou mais medidas cautelares previstas nos incisos I a III do art. 354.

§ 3º Se o beneficiário descumprir, sem motivo justo, qualquer das obrigações impostas, o juiz poderá decretar a prisão preventiva.

Art. 356.<sup>153</sup> Aplicam-se à fiança as regras do Código de Processo Penal (Dec.-Lei nº 3.689, de 3.10.41), com as modificações seguintes:

I – poderá ser prestada enquanto não transitar a sentença condenatória;

II – o dinheiro ou objetos dados como fiança prestar-se-ão ao pagamento da indenização do dano, perda de bens e da multa, se o réu for condenado;

III – se a fiança for declarada sem efeito ou passar em julgado a sentença que houver absolvido o acusado ou declarada extinta a ação penal, o valor que a constituir será atualizado e restituído, sem desconto.

§ 1º Julgar-se-á quebrada a fiança quando o acusado:

- a) regularmente intimado para ato do processo, deixar de comparecer, sem motivo justo;
- b) deliberadamente praticar ato de obstrução ao andamento do processo;
- c) descumprir medida cautelar imposta cumulativamente com a fiança;
- d) resistir injustificadamente à ordem judicial.

§ 2º O quebraamento da fiança importará na perda da metade do seu valor, cabendo ao juiz decidir sobre a imposição de outras medidas cautelares ou, se for o caso, a decretação da prisão preventiva.

§ 3º Entender-se-á perdido, na totalidade, o valor da fiança se, condenado, o acusado não se apresentar para o início do cumprimento da pena definitivamente imposta.

§ 4º No caso de perda ou quebraamento da fiança, o seu valor, deduzidas as custas e mais encargos que o acusado estiver obrigado, será recolhido ao Fundo Penitenciário Nacional, na forma da lei.

---

<sup>153</sup> Disposição nova. Ref.: Projeto de Lei nº 4.208/2001.

Art. 357.<sup>154</sup> O juiz poderá, atendendo a requerimento do Ministério Público, decretar, fundamentadamente, o arresto de bens do indiciado ou réu quando, além dos requisitos do art. 353, houver fundado receio de frustração à reparação do dano.

§ 1º O arresto abrangerá tantos bens quantos forem suficientes para a reparação do dano e do pagamento da multa.

§ 2º Não serão arrestados os bens impenhoráveis.

§ 3º No caso do art. 338 deste código, o arresto incidirá sobre todos os recursos e valores movimentados, para garantir a execução penal.

Art. 358.<sup>155</sup> A denúncia ou a requisição<sup>156</sup> de arquivamento deverá ser apresentada no prazo improrrogável de 10 (dez) dias contados do recebimento pelo Ministério Público dos autos do inquérito policial concluído.

Art. 359.<sup>157</sup> Apresentada a denúncia ou a queixa, o juiz determinará a notificação do acusado para oferecer resposta no prazo de 5 (cinco) dias.

§ 1º Com a notificação, será entregue ao acusado a cópia da denúncia ou da queixa.

§ 2º<sup>158</sup> Na resposta escrita, o acusado poderá opor exceções, argüir preliminares e alegar o que interesse à defesa, juntar documentos e especificar as provas a serem produzidas, podendo arrolar até 8 (oito) testemunhas se o crime imputado for punido com reclusão e 5 (cinco) testemunhas em caso de detenção.

§ 3º<sup>159</sup> Se a resposta não for apresentada no prazo legal, ou o acusado não constituir advogado, o juiz nomeará defensor, concedendo-lhe o prazo referido neste artigo para a resposta.

§ 4º<sup>160</sup> Se com a resposta forem apresentados novos documentos será intimada a parte contrária para sobre eles se manifestar, no prazo de 5 (cinco) dias.<sup>161</sup>

<sup>154</sup> Disposição nova.

<sup>155</sup> Corresponde, com alterações, ao art. 357 do CE e ao art. 321 do anteprojeto 1991. O prazo não pode ser contado da data da infração, mas sim da intimação ao MP.

<sup>156</sup> Cresce a tendência no sentido de entender que o Ministério Público, em lugar de "requerer" o arquivamento do inquérito policial ou peças de informação, pode "requisitar" em tal sentido. A proposta de redação, sugerida pelo prof. Nilo Batista, implica na ab-rogação do art. 28 do CPP.

<sup>157</sup> Disposição nova. Ref.: Lei nº 8.038/90, art. 4º.

<sup>158</sup> Cf. a nota de rodapé anterior.

<sup>159</sup> Cf. a nota anterior.

<sup>160</sup> Cf. a nota anterior. A regra proposta tem como fonte também o art. 5º da Lei nº 8.038/90.

<sup>161</sup> Prazo idêntico ao previsto no *caput* (Sugestão do prof. Rômulo de Andrade Moreira)

Art. 360.<sup>162</sup> Não havendo diligência imprescindível a ser realizada, o juiz decidirá, motivadamente e no prazo de 5 (cinco) dias, recebendo ou rejeitando a denúncia ou a queixa ou julgando improcedente a acusação, se a decisão não depender de novas provas.<sup>163</sup>

§ 1º<sup>164</sup> Recebida a denúncia ou queixa, o juiz mandará citar o acusado e intimar as partes e testemunhas para a audiência de instrução.

§ 2º<sup>165</sup> No processo por crime previsto neste código, não se aplica o disposto no art. 89 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.

§ 3º Do despacho que receber ou rejeitar a denúncia, cabe recurso em sentido estrito, sem efeito suspensivo, a ser interposto no prazo de 5 (cinco) dias.

Art. 361.<sup>166</sup> A audiência será contínua ouvindo-se no mesmo dia o ofendido, se houver, as testemunhas e por último, proceder-se-á ao interrogatório do acusado na forma estabelecida pelo Código de Processo Penal.<sup>167</sup>

Parágrafo único. Encerrada a audiência será aberta vista às partes para alegações, sucessivamente, pelo prazo de 5 (cinco) dias.

Art. 362.<sup>168</sup> Decorrido esse prazo os autos serão conclusos ao juiz para, em 10 (dez) dias, proferir sentença.

Art. 363.<sup>169</sup> Das decisões finais de condenação ou absolvição cabe recurso para o Tribunal Regional Eleitoral, a ser interposto no prazo de 10 (dez) dias.

<sup>162</sup> Disposição nova.

<sup>163</sup> Disposição modificada. Ref.: Lei nº 8.038/90, art. 6º, inclusive quanto à terminologia.

<sup>164</sup> Disposição acrescida. Sugestão do prof. Rômulo de Andrade Moreira.

<sup>165</sup> Divergência. Entendem o prof. Nilo Batista e o prof. Rômulo de Andrade Moreira que a suspensão condicional do processo pode ser adotada. No entender do relator, o *sursis* processual, tendo como primeiro requisito a reparação do dano (Lei nº 9.099/95, art. 89, § 1º, I), frustraria os objetivos do código na parte em que considera os crimes eleitorais – que, em geral, não têm vítimas individualizadas – mais graves que os delitos comuns. Muitos magistrados entendem que a “reparação do dano” é assunto para ser decidido no juízo civil e um grande número de acusados pode – sem dificuldade – demonstrar a impossibilidade financeira para compensar o dano. Apesar da faculdade judicial para “especificar outras condições a que fica subordinada a suspensão” (§ 2º), a prática forense tem demonstrado que as condições para suspender o processo se reduzem à proibição de frequentar determinados lugares, à proibição de ausentar-se da comarca sem autorização judicial e ao comparecimento pessoal mensal ao juízo, para informar e justificar atividades. Segundo o presente anteprojeto, há mais de 34 (trinta e quatro) infrações com a pena mínima cominada igual ou inferior a 1 (um) enquanto existem menos de 20 (vinte) em sentido contrário.

<sup>166</sup> Ref.: art. 360 do CE e art. 324 do anteprojeto 1991.

<sup>167</sup> Disposição modificada. Várias são as sugestões sobre a audiência contínua e o interrogatório como último ato. Entre elas a do prof. Rômulo de Andrade Moreira. Fica suprimida a realização de diligências nesta fase porque estas, quando necessárias, já foram determinadas (art. 360, *caput*).

<sup>168</sup> Ref.: art. 361 do CE e art. 325 do anteprojeto 1991.

<sup>169</sup> Ref.: art. 362 do CE e art. 326 do anteprojeto 1991.

Parágrafo único.<sup>170</sup> Das decisões finais de condenação ou absolvição nas ações penais de competência originária do Tribunal Regional Eleitoral, caberá recurso ordinário<sup>171</sup> para o Tribunal Superior Eleitoral a ser interposto no mesmo prazo.

Art. 364.<sup>172</sup> Se a decisão do Tribunal Regional for condenatória, os autos baixarão à instância inferior imediatamente após o trânsito em julgado da sentença<sup>173</sup> para a sua execução, que será promovida pelo Ministério Público, inclusive quanto à pena de multa,<sup>174</sup> no prazo de 5 (cinco) dias, contados da data da vista.<sup>175</sup> Parágrafo único. É admissível a progressão de regime de cumprimento da pena ou a aplicação imediata de regime menos severo nela determinada, antes do trânsito em julgado da sentença condenatória.<sup>176</sup> "

Art. 2º O art. 1º e o seu § 1º do Dec.-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, passam a vigorar com a seguinte redação:

<sup>170</sup> Disposição nova. Sugestão do GT do TRE/PR em face da ausência de previsão desse recurso.

<sup>171</sup> A sugestão é do GT do TRE/PR. Valem as seguintes observações. A CF prevê recurso ordinário das decisões do TRE para o TSE nas hipóteses dos incisos III, IV e V do § 4º. São elas: inelegibilidade ou expedição de diplomas nas eleições federais ou estaduais; anulação de diploma ou perda de mandatos eletivos federais ou estaduais e denegação de *habeas corpus*, mandado de segurança, *habeas data* ou mandado de injunção (BASTOS, Celso Ribeiro. ob. cit., p. 478). É elementar que nos casos dos incisos I e II do mesmo artigo (decisão contra disposição expressa da Constituição ou de lei ou de dissídio jurisprudencial) os recursos são o extraordinário e o especial, segundo os permissivos constitucionais. Por outro lado, a CF estabelece que a competência dos tribunais (entre elas a ampliação para conhecer o recurso ordinário) será disposta em lei complementar. O TSE, pela Resolução nº 14.150, de 23.8.94 e Reclamação nº 14.150/DF, em *DJU* de 8.9.94, p. 23.339, *RJTSE*, v. 6-4, p. 374, decidiu que "O Código Eleitoral, no que pertinente à organização e funcionamento da Justiça Eleitoral, foi recepcionado como lei complementar" (CF, art. 121).

<sup>172</sup> Ref.: art. 363 do CE e art. 327 do anteprojeto 1991.

<sup>173</sup> Nova redação para assegurar o princípio da presunção de inocência. Sugestão do prof. Rômulo de Andrade Moreira.

<sup>174</sup> A reafirmação da legitimidade privativa do Ministério Público para cobrar a pena- multa é sugestão da ex-procuradora de justiça do Paraná, Dra. Maria Tereza Uille Gomes, para eliminar a controvérsia sobre a legitimação. \* Prevalece o entendimento de que a execução deve ser promovida nos termos do art. 164 e seguintes da Lei nº 7.210/84 (Lei de Execução Penal). \* A natureza jurídica da multa não se altera com a declaração de que passa a ser, após o trânsito em julgado, dívida de valor. O propósito da Lei nº 9.268/96, dando nova redação ao art. 51 e revogando os §§ 1º e 2º do Código Penal, foi: a) eliminar a conversão da pena de multa em prisão; b) atualizar a pena pecuniária pelas normas da legislação relativa à dívida ativa da Fazenda Pública, inclusive quanto às causas interruptivas e suspensivas da prescrição. \* A tese da legitimação do MP para executar a multa criminal recebeu moção de apoio da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), em reunião de seu Conselho Deliberativo de 16.9.2005.

<sup>175</sup> O anteprojeto 2005 não mantém a regra do parágrafo único do art. 363 do CE, *verbis*: "Se o órgão do Ministério Público deixar de promover a execução da sentença, serão aplicadas as normas constantes dos §§ 3º, 4º e 5º do art. 357". Rezam estas disposições: "Se o órgão do Ministério Público não oferecer a denúncia no prazo legal, representará contra ele a autoridade judiciária, sem prejuízo da apuração da responsabilidade penal" (§ 3º); "Ocorrendo a hipótese prevista no parágrafo anterior, o juiz solicitará ao procurador regional a designação de outro promotor, que, no mesmo prazo, oferecerá a denúncia" (§ 4º); "Qualquer eleitor poderá provocar a representação contra o órgão do Ministério Público se o juiz, no prazo de 10 (dez) dias, não agir de ofício" (§ 5º). Ao tempo da publicação do Código Eleitoral (15.7.65) não havia a Lei Orgânica do Ministério Público Estadual (LC nº 40, de 14.12.81), a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625, de 12.2.93) e o Estatuto do Ministério Público da União (LC nº 75, de 20.5.93), que regulam as hipóteses de infração funcional.

<sup>176</sup> Sugestão do prof. Rômulo Andrade Moreira com base na Súmula-STF nº 716.

Art. 1º [...]

XXIV<sup>177</sup> – solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, vantagem financeira ou aceitar promessa de tal vantagem, em troca de apoio a candidato, partido ou coligação, visando objetivo eleitoral.

§ 1º Os crimes definidos neste artigo são de ação pública, punidos os itens I, II e XXIV, com a pena de reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e os demais, com a pena de detenção, de 3 (três) meses a 3 (três) anos.

Art. 3º Ao art. 7º do Dec.-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, é acrescentado o seguinte parágrafo,<sup>178</sup> renumerado o atual parágrafo único como § 1º:

Art. 7º [...]

§ 1º [...]

§ 2º Constitui ato de corrupção eleitoral,<sup>179</sup> sujeito à pena de reclusão de 1 (um) a 5 (cinco) anos, solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, vantagem financeira ou aceitar promessa de tal vantagem, em troca de apoio a candidato, partido ou coligação visando objetivo eleitoral.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário, especialmente o inciso IV do art. 31 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995; os arts. 67 e 78 da Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995; o § 5º do art. 39 e o art. 40 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Brasília, de de 2005.

---

<sup>177</sup> A sugestão para se instituir como crime de responsabilidade eleitoral o tipo da corrupção passiva é do prof. Miguel Reale Junior.

<sup>178</sup> A Lei nº 9.504/97 havia revogado o § 2º do art. 7º.

<sup>179</sup> Crime de responsabilidade do vereador: sugestão do prof. Miguel Reale Junior.

# ANTEPROJETO DE LEI COMPLEMENTAR QUE ALTERA A LEI COMPLEMENTAR Nº 64, DE 1990

## Exposição de Motivos

Este anteprojeto de lei complementar propõe novas redações para as alíneas *d*, *e*, *g* e *h* do inciso I do art. 1º e o inciso XIV do art. 22, introduz a alínea *j* no inciso I do art. 1º e revoga o inciso XV do art. 22, todos da Lei Complementar nº 64 (Lei das Inelegibilidades), de 18 de maio de 1990.

A proposição, ao fim e ao cabo, visa dar eficácia máxima ao disposto no art. 14, § 9º, da Constituição, que estabeleceu o direito coletivo à lisura dos pleitos eleitorais e dos mandatos.

Merecem especial destaque as seguintes alterações:

(i) nas novas redações propostas para os dispositivos da Lei de Inelegibilidades, as sanções previstas não mais ficariam condicionadas ao trânsito em julgado das sentenças, mas à decisão em segunda ou única instância, o que, de pronto, previne manobras protelatórias ou metajurídicas que findam por obstaculizar a eficácia das normas;

(ii) em consonância com o princípio que orientou a concepção relatada no item anterior, a nova redação da alínea *g* do art. 1º, inciso I, torna mais efetiva a inelegibilidade decorrente da rejeição de prestação de contas, ao estabelecer que, na hipótese tratada, somente o provimento judicial, ainda que provisório, obtido em data anterior à escolha do candidato em convenção poderia sustar a inelegibilidade, em lugar de uma mera submissão da questão ao Judiciário, como hoje estabelecido na legislação aplicável;

(iii) entre as hipóteses de crime que poderão resultar em inelegibilidade, a nova redação da alínea *e* do art. 1º, inciso I, inclui a lavagem de dinheiro, os crimes contra a ordem tributária ou qualquer outro crime a que a lei atribua pena máxima não inferior a dez anos;

(iv) a proposta alínea *j* do art. 1º, inciso I, estabelece a condenação por ato doloso de improbidade administrativa como causa de inelegibilidade;

(v) a redação proposta para o art. 22, inciso XIV, procura reproduzir o *caput* do artigo ao incorporar expressões como “uso indevido, desvio ou

abuso” ou “abuso de mídia”, em lugar da redação atual, que indevidamente assume caráter limitativo ao teor do *caput*;

(vi) ainda em relação ao art. 22, inciso XIV, a nova redação proposta prevê a remessa de cópia dos autos para as autoridades fiscais e para o Tribunal de Contas com vistas à possível aplicação de sanções outras além das de natureza eleitoral, afora reforçar o trabalho de cooperação entre os entes públicos;

(vii) a supressão do inciso XV do art. 22 decorre da eficácia imediata que fica conferida ao inciso XIV, tornando desnecessários novos processos – recurso contra a expedição de diploma ou ação de impugnação de mandato eletivo.

## ANTEPROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

Art. 1º As alíneas *d*, *e*, *g* e *h* do inciso I do art 1º e inciso XIV do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, passam a ter a seguinte redação:

Art. 1º [...]

I – [...]

[...]

d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão de segunda ou única instância, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados e para as que se realizarem até quatro anos seguintes à decisão;

e) os que forem condenados criminalmente, em segunda ou única instância, conforme o caso, pela prática de crimes eleitorais contra a economia popular, a ordem tributária, o mercado financeiro, a lavagem de dinheiro, a fé pública, a administração pública, bem assim pelo tráfico de entorpecentes ou por qualquer outro crime a que se atribua pena máxima não inferior a dez anos, desde a condenação até quatro anos após o cumprimento da pena;

[...]

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecurável do órgão competente, para as eleições que se realizarem nos cinco anos seguintes, contados da data da decisão, salvo se, em ação proposta contra a decisão que rejeitou as contas, o candidato obtiver provimento judicial, ainda que provisório, em data anterior à sua escolha em convenção;

h) os detentores de cargo na administração pública direta e indireta, incluídas as fundações públicas, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político apurado em processo, julgado em segunda ou única instância, para as eleições que se realizarem nos quatro anos seguintes ao término do seu mandato ou do período de sua permanência no cargo;

[...]

Art. 22. [...]

[...]

XIV – julgada procedente, a qualquer tempo, a representação, o Tribunal declarará, em segunda ou única instância, 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 seis anos seguintes à eleição em que se verificou, além de imediata cassação do registro ou do diploma do candidato diretamente beneficiado pelo uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou de autoridade ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, determinando a remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e processo-crime, como também à autoridade fiscal ou ao Tribunal de Contas competente para instauração dos processos cabíveis, sem prejuízo de quaisquer outras providências que a espécie comportar.  
[...]

Art. 2º O art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64, de 1990, passa a vigorar com a seguinte alínea j:

Art. 1º [...]

I – [...]

[...]

j) os que forem condenados, em segunda ou única instância, pela prática de ato de improbidade administrativa, em virtude de conduta dolosa, desde a condenação até quatro anos após o trânsito em julgado;

Art. 3º Fica revogado o inciso XV do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 1990.

Art. 4º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

# ANTEPROJETO DE LEI QUE ALTERA A LEI Nº 9.504, DE 1997

## Exposição de Motivos

Este anteprojeto de lei trata exclusivamente de matéria relacionada com a prestação de contas de candidatos a cargos eletivos, procurando dar concretude, nesse aspecto específico da legislação eleitoral, ao disposto no art. 14, § 9º, da Constituição.

As alterações propostas são as seguintes:

(i) art. 30, § 1º: Somente as contas dos candidatos eleitos deverão ser obrigatoriamente julgadas anteriormente à diplomação, o que permitirá um exame mais acurado das contas dos candidatos que não foram eleitos, sem a urgência que se requer na hipótese dos candidatos eleitos;

(ii) art. 30, § 5º: O processo de prestação de contas de campanha poderá ser reaberto a qualquer tempo, por provocação do Ministério Público, de partido político ou do próprio candidato;

(iii) art. 30, § 6º: A retificação da prestação de contas aprovadas não exime o candidato, se for o caso, da aplicação das sanções cabíveis;

(iv) art. 30, § 7º: A rejeição da prestação de contas por conduta dolosa, a qualquer tempo, em decisão de segunda instância ou única, impede a diplomação ou implica perda de mandato do candidato eleito;

(v) art. 30, § 8º: O trânsito em julgado da decisão que apreciar a prestação de contas de campanha somente ocorrerá ao término do mandato do candidato;

(vi) art. 32, *caput*: Essa alteração visava tão-somente compatibilizar o prazo para conservação da documentação relativa a contas de campanha com a nova redação proposta para o art. 30.



## ANTEPROJETO DE LEI

Art. 1º Os arts. 30 e 32 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passam a ter a seguinte redação:

Art. 30. [...]

§ 1º A decisão que julgar as contas dos candidatos eleitos será publicada em sessão até oito dias antes da diplomação.

[...]

§ 5º O processo de prestação de contas poderá ser reaberto a qualquer tempo, por provocação do Ministério Público, de partido político ou, para fins de retificação, por solicitação do próprio candidato.

§ 6º A retificação na forma do § 5º:

I – não necessariamente exime o candidato das sanções aplicáveis, inclusive, se for o caso, a de perda do mandato;

II – não é cabível em relação a contas de campanha rejeitadas pela Justiça Eleitoral.

§ 7º A rejeição de contas de campanha por conduta dolosa, em segunda ou única instância, impede a diplomação ou implica a perda de mandato do candidato eleito, sem prejuízo, se for o caso, de representação à autoridade fiscal.

§ 8º A decisão judicial que apreciar a prestação de contas de campanha somente fará coisa julgada ao término do mandato do candidato eleito.

[...]

Art. 32. Os candidatos e os partidos conservarão a documentação concernente às contas de campanha nos quatro anos seguintes a eleição.

[...]

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



# ANTEPROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE INCENTIVOS FISCAIS PARA DOAÇÕES A PARTIDOS POLÍTICOS E CANDIDATOS

## Exposição de Motivos

Com vistas a estimular o financiamento lícito de campanhas eleitorais e de partidos políticos, é que se propõe a concessão de benefícios fiscais aos doadores, no âmbito do imposto de renda das pessoas jurídicas e das pessoas físicas. Trata-se, portanto, de uma forma *sui generis* de financiamento público, a exemplo do que ocorre em relação à propaganda eleitoral e partidária gratuita.

No que concerne às pessoas jurídicas, seria admitida a dedutibilidade de doações a candidatos e a partidos políticos, pela introdução do inciso IV no § 2º do art. 13 da Lei nº 9.249, de 28 de dezembro de 1995. As doações, no caso, ficariam limitadas a 2% do lucro operacional, antes de computada a respectiva dedução.

Essas doações deveriam ser efetivadas mediante cheque nominativo a ser depositado em contas específicas abertas em conformidade com instruções expedidas pelo TSE ou a elas transferidas por meio eletrônico. Não poderiam ser realizadas por entidade ou governo estrangeiro, órgão ou entidade da administração pública, entidade sindical, concessionário ou permissionário de serviço público e outras pessoas jurídicas referidas no art. 24 da Lei nº 9.504, de 1997.

A fim de guardar consonância com o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), que fixa restrições para concessão de benefícios fiscais, a alínea *d* do art. 13, § 2º, IV, estabelece que os benefícios fiscais propostos deverão estar contidos nos limites hoje fixados para dedutibilidade de doações a entidades de assistência social (art. 13, § 2º, III, da Lei nº 9.249, de 1995), o que significa dizer que não haveria aumento de renúncia fiscal.

Por último, caso as doações e contribuições realizadas nos termos do art. 81, § 1º, da Lei nº 9.504, de 1997, ultrapassem o valor dedutível, nos termos propostos, a parcela a maior deverá ser contabilizada como doação indedutível.

No que se refere às pessoas físicas, as doações a partidos políticos e a candidatos seriam admitidas por força da introdução do inciso VII no art. 12 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, observados, contudo, os vigentes limites de incentivos fiscais aplicáveis àqueles contribuintes (6% do valor do imposto devido), nos termos do art. 22 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997. Tal construção se compadece com o aludido art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

## ANTEPROJETO DE LEI

Art. 1º O art. 13 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, passa a ter a seguinte redação:

Art. 13. [...]

[...]

§ 2º [...]

[...]

IV – destinadas a partidos políticos ou a candidatos a cargos eletivos, em campanha eleitoral, até o limite de dois por cento do lucro operacional da pessoa jurídica, antes de computada a correspondente dedução, observado que as doações de que trata este inciso:

a) somente poderão ser feitas em cheque nominativo ou transferência bancária;

b) deverão ser depositadas obrigatoriamente em contas bancárias específicas, abertas em conformidade com instruções expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral;

c) deverão obedecer às limitações estabelecidas no art. 24 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997;

d) somadas às doações a que se refere o inciso III também não poderão ultrapassar o limite de dois por cento do lucro operacional da pessoa jurídica, antes de computadas as correspondentes deduções.

§ 3º Caso as doações e contribuições a partidos políticos ou a candidatos a cargos eletivos, em campanha eleitoral, efetivadas na forma do art. 81, § 1º, da Lei nº 9.504, de 1997, ultrapassem o limite fixado no inciso IV do § 2º deverão ser consideradas indedutíveis para fins do disposto no *caput* deste artigo.

Art. 2º O art. 12 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VII:

Art. 12. [...]

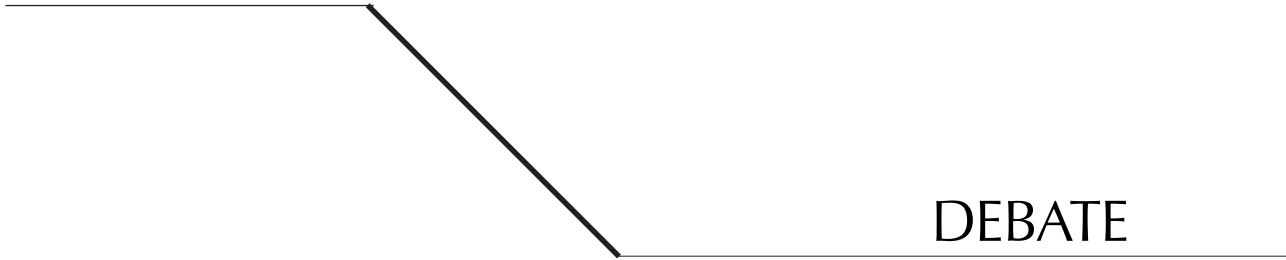
[...]

VII – as doações a partidos políticos ou a candidatos a cargos eletivos, em campanha eleitoral, observado o disposto no art. 23, § 1º, inciso I, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Art. 3º O art. 22 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, passa a ter a seguinte redação:

Art. 22. A soma das deduções a que se referem os incisos I a III e VII da Lei nº 9.250, de 1995, fica limitada a seis por cento do valor do imposto devido.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos em relação aos fatos geradores ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2006.



DEBATE



# VERTICALIZAÇÃO NAS ELEIÇÕES

**E**m fevereiro de 2002, o Tribunal Superior Eleitoral respondeu a uma consulta, de deputados federais, sobre se poderia um determinado partido celebrar coligação, para a eleição de presidente da República, com outras agremiações e, ao mesmo tempo, coligar-se, nos estados, com terceiros partidos que tivessem candidato diverso à Presidência.

O relator, o então Ministro Garcia Vieira, entendeu devesse ser negativa a resposta.

Para o Ministro Sepúlveda Pertence, que ficou vencido, o “caráter nacional” das agremiações, imposto pela Constituição, não tornaria imperativo para todo e qualquer partido “a adoção de uma estrutura politicamente centralizada: pelo contrário, a mesma Constituição assegura a cada um deles ‘autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento’.

E concluiu: “O pluralismo político – que é um dos fundamentos da República – aborrece a unificação compulsória de um modelo de organização e decisão partidárias.”

Para o Ministro Nelson Jobim, no entanto, a condição de caráter nacional, tanto da Constituição como da lei, seria “incompatível com coligações híbridas, que não respeitem o paradigma nacional”. Esse, segundo ele, seria o caminho para o fortalecimento das agremiações, como instrumentos nacionais da democracia brasileira, e a “opção do sistema legal brasileiro, que luta contra os vícios regionalistas que vêm do início da República”.

E vencidos os Ministros Sepúlveda Pertence e Sálvio de Figueiredo Teixeira, o Tribunal fixou, como se denominou na imprensa, a “verticalização”, que valeu para as eleições que se realizaram em 2002.

Em fevereiro do corrente ano, o Congresso aprovou emenda constitucional que determinou o fim da regra. E, irredimindo-se contra a aplicação da emenda para as eleições de outubro próximo, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil propôs ação direta de inconstitucionalidade, julgada em sessão plenária da Suprema Corte de 22 de março último. O STF, por maioria, julgou procedente a ação, entendendo que o § 1º do art. 17 da Constituição, com a redação dada pela Emenda nº 52, não se aplicaria às eleições do corrente ano.

Transcrevem-se, a seguir, alguns dos votos que bem explicitam a controvérsia, tão rica, e que tanto agitou nossa cena eleitoral e partidária.

# RESOLUÇÃO-TSE Nº 21.002 (26.2.2002)

## **Consulta Nº 715 – Classe 5ª – Distrito Federal (Brasília).**

**Relator:** Ministro Garcia Vieira.

**Consulente:** Miro Teixeira e outros.

Consulta. Coligações.

Os partidos políticos que ajustarem coligação para eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador de estado ou do Distrito Federal, senador, deputado federal e deputado estadual ou distrital com outros partidos políticos que tenham, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato à eleição presidencial.

Consulta respondida negativamente.

Vistos, etc.,

Resolvem os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, vencidos os Ministros Sepúlveda Pertence e Sálvio de Figueiredo Teixeira, responder negativamente à consulta, nos termos do voto do relator, que fica fazendo parte integrante desta decisão.

Sala de Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 26 de fevereiro de 2002.

Ministro NELSON JOBIM, presidente

Ministro GARCIA VIEIRA, relator

Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, vencido

Ministro SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA, vencido

## RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GARCIA VIEIRA: Senhor Presidente, os deputados federais Miro Teixeira, José Roberto Batochio, Fernando Coruja e Pompeo de Mattos formulam consulta a este Tribunal, com amparo no art. 23, inciso XII, do Código Eleitoral, nos seguintes termos:

Pode um determinado partido político (partido A) celebrar coligação, para eleição de presidente da República, com alguns outros partidos (partido B, C e D) e, ao mesmo tempo, celebrar coligação com terceiros partidos (E, F e G, que também possuem candidato à Presidência da República) visando à eleição de governador de estado da Federação?

A Assessoria Especial da Presidência (Aesp), após transcrever os textos disciplinadores da matéria, sugeriu resposta negativa à questão suscitada, ante o entendimento consubstanciado na Resolução nº 20.121, de 12.3.98, de que foi relator o Ministro Néri da Silveira.

O Ministério Público ofereceu parecer no sentido de que seja a consulta respondida positivamente.

É o relatório.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO GARCIA VIEIRA (relator): Senhor Presidente, perguntam os consulentes: “Pode um determinado partido político (partido A) celebrar coligação, para eleição de presidente da República, com alguns outros partidos (partido B, C e D) e, ao mesmo tempo, celebrar coligação com terceiros partidos (E, F e G, que também possuem candidato à Presidência da República) visando à eleição de governador de estado da Federação?”.

O art. 6º, *caput*, da Lei nº 9.504, de 30.9.97, estabelece, *verbis*:

Art 6º É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.

Depreende-se do dispositivo legal citado que:

a) os partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, podem celebrar coligações para a eleição majoritária, proporcional, ou para ambas;

b) neste último caso (celebração de coligações para eleição majoritária e proporcional), o legislador autoriza os partidos políticos a formarem mais de uma coligação para a eleição proporcional entre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário;

c) os partidos políticos que celebrarem coligações para eleição majoritária, proporcional ou para ambas não podem formar mais de uma coligação para a majoritária. O legislador só autorizou formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional e entre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.

Assim, se um determinado partido (A) celebrar coligação para a eleição de presidente da República (majoritária) com os partidos (B, C e D), não podem, ao mesmo tempo, celebrar coligação com os partidos (E, F e G) que também possuem candidato a presidente da República, visando à eleição de governador do estado (majoritária). Ele só poderia formar coligação em eleição proporcional e com partidos integrantes da coligação para a eleição majoritária e proporcional.

Não podemos nos esquecer de que, como o legislador constitucional exige (art. 17, I) tenham os partidos políticos caráter nacional, e não estadual ou municipal, e isto ocorreria se permitíssemos que um partido (A), após celebrar coligação para a eleição de presidente da República com outros partidos (B, C e D), ao mesmo tempo celebrasse coligação com terceiros partidos (E, F e G) que também possuem candidatos a presidente da República. É claro que os candidatos a presidente podem ser diversos e, então, ocorreria o absurdo de termos uma coligação com diversos candidatos a presidente da República. Esta colenda Corte, na Resolução nº 20.126, de 12.3.98, relator eminente Ministro José Néri da Silveira, à unanimidade, entendeu que:

Coligações. Lei nº 9.504, de 3.9.97, art. 6º. 2. É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligação para eleição majoritária ou proporcional ou para ambas. 3. Quando partidos políticos ajustarem coligação para eleição majoritária e proporcional, ou seja, “para ambas”, só nessa hipótese, poderão ser formadas coligações diferentes para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário. 4. Não é admissível, entretanto, pluralidade de coligações

para eleição majoritária (governador e senador). Se seis partidos constituírem coligação ao pleito de governador, não será viável, por exemplo, que, apenas, quatro dentre esses partidos políticos formem coligação diferente para a disputa majoritária do cargo de senador. Nada impedirá, entretanto, que a coligação se limite, tão-só, à eleição de governador, disputando cada partido integrante da coligação, com candidato próprio, o Senado, ou desistindo de concorrer a este cargo. O mesmo poderá suceder se a coligação majoritária se restringir à disputa do pleito de senador, hipótese em que cada partido dessa coligação terá direito a concorrer com candidato próprio a governador, ou não disputar o pleito a este último cargo.

5. Relativamente à eleição proporcional, em que se admitem coligações diferentes dentre os partidos integrantes da coligação majoritária, será cabível a existência de uma ou mais coligações para a eleição de deputado federal, o mesmo se afirmando quanto a deputado estadual, sendo ainda possível que partido componente da coligação à eleição majoritária delibere, em convenção, disputar, não coligado, o pleito proporcional, ou para deputado federal, ou para deputado estadual, ou para ambos. Da mesma forma, não há empecilho jurídico no sentido de partido da coligação majoritária, compondo-se com outro ou outros, dessa mesma aliança, para eleição proporcional federal, resolva constituir lista própria de candidatos à Assembléia Legislativa. Pode, à evidência, a coligação majoritária disputar, com sua composição integral, também, o pleito proporcional federal, ou estadual, ou ambos.

6. O que não se tem por admissível, em face do art. 6º da Lei nº 9.504/97, existente coligação majoritária, é a inclusão de partido a ela estranho, para formar com integrante do referido bloco partidário aliança diversa destinada a disputar eleição proporcional.

7. O art. 6º da Lei nº 9.504/97, embora estabelecendo ampla abertura, quanto às composições partidárias ao pleito proporcional, adotou, todavia, parâmetro inafastável, qual seja manter-se fechada a aliança partidária que ampara a eleição majoritária, admitindo que, na sua intimidade, os partidos dela integrantes se componham, para a eleição proporcional, como for da conveniência de cada um, dentro da circunscrição. Desse modo, o grupo de partidos constituído, a sustentar a eleição majoritária, disporá, entre si, como for de interesse de cada agremiação, no que concerne ao pleito a deputado federal e deputado estadual.

Assim sendo, a resposta é não.

## VOTO (VENCIDO)

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Senhor Presidente, dispõe o art. 23, IX, do Código Eleitoral, competir ao TSE “*expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste código*”.

Cuida-se de competência normativa, mas de hierarquia infralegal.

O juízo de *conveniência*, confiado ao TSE, tem por objeto a *expedição ou não* da instrução, não o seu conteúdo.

Este, destinado à execução do código – e, obviamente, a todo o bloco da ordem jurídica eleitoral –, está subordinado à Constituição e à lei.

É verdade – além de explicitar o que repute implícito na legislação eleitoral, viabilizando a sua aplicação uniforme – pode o Tribunal colmatar-lhe lacunas técnicas, na medida das necessidades de operacionalização do sistema gizado pela Constituição e pela lei.

Óbvio, entretanto, que não as pode corrigir, substituindo pela de seus juízes a opção do legislador: por isso, não cabe ao TSE suprir lacunas aparentes da Constituição ou da lei, vale dizer, o *silêncio eloqüente* de uma ou de outra.

A Constituição da Costa Rica de 1949, ao que suponho, o primeiro país – depois do Brasil, em 1932 – a entregar a um Tribunal o comando do processo eleitoral, foi mais longe que nós: não criou para o mister um Tribunal *Superior* – sujeito, portanto, à jurisdição da Suprema Corte – mas, sim, o Tribunal *Supremo* de Elecciones (art. 99 ss.), cujas decisões, por conseguinte, “*no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato*” (art. 103).

Ao seu TSE, supremo, a Constituição da Costa Rica outorgou também poder normativo, competindo-lhe “*interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral*” (art. 102,3): porque adstrito, porém, à interpretação da Constituição e das leis, esse poder normativo – embora *supremo* na órbita judicial – não obstante, também não é primário, mas secundário, posto que subordinado às normas superiores que *interpreta*, mas não pode *alterar*.

Certo, quando se confere a determinado órgão estatal o poder de interpretar as normas *superiores* e, conseqüentemente, de *criar* a norma *inferior* com força *obrigatória e incontestável*, é *inelidível* a conclusão de Kelsen<sup>1</sup> de que “*nunca pode existir qualquer garantia absoluta de que a norma inferior corresponde à norma superior*”, e que, portanto, “*a decisão*

<sup>1</sup> KELSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado*. Trad. Martins Fontes. Brasília: UnB, 1990. p. 156.

de um Tribunal de última instância não pode ser considerada como sendo antijurídica na medida em que tem de ser considerada como uma decisão de Tribunal". É fato que decidir se existe uma norma geral que tem de ser aplicada pelo Tribunal e qual é o conteúdo dessa norma são questões que só podem ser respondidas juridicamente por esse Tribunal (se for um Tribunal de última instância); mas – adverte em seguida o mestre da Escola de Viena – “não justifica a suposição de que não existem normas gerais determinando as decisões dos tribunais, de que o Direito consiste apenas em decisões de tribunais”.

É dizer que, da inconstitucionalidade de sua interpretação – da qual dispõe o TSE costa-riquenho e de que, em grau inferior, dispomos nós, sujeitos unicamente à censura constitucional da Suprema Corte –, não se extrai a dispensa do dever de fidelidade à norma superior à qual estamos vinculados.

Fidelidade, é certo, que não exonera os juízes da “triste responsabilidade de errar por último”, a que aludiu Ruy, porque podem errar sem sanção: o que, entretanto, não escusa o “erro consciente”.

Permiti-me essas considerações – posto me arriscando à repetição do óbvio –, para deixar claro como, a meu ver, não pode o TSE se deixar envolver na polêmica, que vem agitando homens públicos e jornalistas políticos, sobre se seria ou não conveniente que se viesse a impor a simetria ou a coerência entre as coligações que se constituíssem para a disputa da eleição presidencial e as que se formassem para as eleições majoritárias e proporcionais a serem travadas no âmbito de cada estado-membro: antes é preciso saber se o problema já encontra solução unívoca na legislação eleitoral.

Estou convencido de que a resposta é afirmativa, à luz do art. 6º da Lei nº 9.504/97, único dispositivo legal pertinente à questão:

Art. 6º É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.

A cláusula “dentro da mesma circunscrição” traçou o limite intransponível do âmbito material de regência de tudo quanto no preceito se dispõe.

O conceito de circunscrição eleitoral é inequívoco no código:

Art. 86. Nas eleições presidenciais, a circunscrição será o país, nas eleições federais e estaduais, o estado; e nas municipais, o respectivo município.

*Circunscrição*, aí, não é uma entidade geográfica: é jurídica. A cada esfera de eleição – e só para o efeito dela – corresponde uma circunscrição.

A circunstância de a eleição presidencial – que tem por circunscrição todo o país – realizar-se na mesma data das eleições federais e estaduais na circunscrição de cada estado (Lei nº 9.504/97, art. 1º, p. único, I) é acidental e não afeta a recíproca independência jurídica das respectivas circunscrições, nem dá margem ao raciocínio, de sabor geográfico, de que o território do país compreende os territórios das unidades federadas.

Dessa nítida demarcação do suposto normativo do art. 6º da lei resulta – de relevo decisivo para a questão aventada – que a vedação, que dele se extrai, de coligações assimétricas ou incongruentes, só incide em cada uma das três esferas da Federação em que se hajam de realizar simultaneamente um ou mais pleitos majoritários e uma ou mais eleições pelo sistema proporcional.<sup>2</sup>

Vale dizer que a lei não permite inferir, da coligação entre determinadas agremiações para a eleição presidencial, a vedação de que qualquer delas venha a se coligar com partidos diferentes para as eleições estaduais a realizarem-se simultaneamente.<sup>3</sup>

Ora, no sistema brasileiro, só há uma eleição de âmbito nacional – aquela para presidente da República, que implica a do candidato a vice-presidente, registrado com o vencedor –; do que resulta que, com relação a ela, o art. 6º da Lei nº 9.504/97 só contém uma regra, a da liberdade da formação de coligações para disputá-la, da composição das quais não advém restrição alguma a que os partidos respectivos venham a disputar em outra circunscrição – vale dizer, normalmente, na de cada um dos estados e do Distrito Federal – as eleições locais, isoladamente ou coligados a partidos diversos dos seus aliados nacionais.<sup>4</sup>

Pondere-se, de outro lado, que, se fosse o inverso o significado do seu art. 6º, a Lei nº 9.504/97 teria necessariamente de impor que o processo de

---

<sup>2</sup> Ver Adendo I.

<sup>3</sup> Ver Adendo II.

<sup>4</sup> Ver Adendo III.

formação de coligações, escolha e registro de candidatos ao pleito nacional antecederesse o relativo às eleições estaduais, o que, entretanto, não se dá: adstringe-se a lei a fixar um período único – de 10 a 30 de junho do ano das eleições – para a realização das convenções nacionais e estaduais e para o pedido do registro dos candidatos selecionados.

Ao que me parece evidente na legislação eleitoral ordinária, há os que contraponham a norma constitucional que impõe aos partidos o *caráter nacional* (CF, art. 7º, I).

Não me convenço de que o preceito – cujo significado histórico foi apenas o de proscrever a criação de agremiações partidárias *locais*, a exemplo da Primeira República – baste para levar à inconstitucionalidade da legislação.

O *caráter nacional* não torna imperativo para todo e qualquer partido a adoção de uma estrutura politicamente centralizada: pelo contrário, a mesma Constituição assegura a cada um deles “*autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento*”.

Autonomia, penso, que impede à própria lei e, com mais razão, à Justiça Eleitoral, que dite coerência ortodoxa das seções estaduais à composição da coligação para as eleições presidenciais em que se haja engajado a legenda.

Recorde-se que, embora prescrevendo devam os estatutos partidários conter *normas de fidelidade e disciplina partidárias*, a Constituição deixou a cada agremiação imprimir-lhes maior ou menor grau de centralismo e rigidez.

Por isso, tenho por consentânea com as diretrizes autonômicas das linhas constitucionais do sistema partidário o que ditou o art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.504/97:

Art. 7º [...]

§ 2º Se a convenção partidária de nível inferior se opuser, na deliberação sobre coligações, às diretrizes legitimamente estabelecidas pela convenção nacional, os órgãos superiores do partido poderão, nos termos do respectivo estatuto, anular a deliberação e os atos dela decorrentes.

O dispositivo reforça a inteligência que empresto ao art. 6º da mesma lei: precisamente porque nesse não se impôs a transferência, da circunscrição total para as parciais, da composição da coligação nacional, o art. 7º, § 2º, deixou a cada convenção nacional decidir a respeito.

A essa opção legislativa – que entendo derivar do princípio de autonomia partidária da Constituição – não ousou substituir minha visão de como se deveriam organizar e funcionar os partidos.<sup>5</sup>

Por fim, uma consideração final de prudência.

A Lei nº 9.504 é de 1997 e já regeu, portanto, as eleições gerais de 1998.

Nessas, o art. 6º foi interpretado e aplicado no sentido da desvinculação entre as coligações federais e as estaduais.

Recordo, a título de exemplo, que o PSDB e o PT, aos quais filiados os dois candidatos mais votados para presidente da República, não obstante, formaram a coligação que elegeu o governador do Estado do Acre.

A lei não sofreu alterações. E a que hoje acaso viesse a ser editada não mais incidiria no processo eleitoral do corrente ano, por força do art. 16 da Constituição, inovação salutar inspirada na preocupação de qualificada estabilidade e lealdade do devido processo eleitoral: nele a preocupação é especialmente de evitar que se mudem as regras do jogo que já começou, como era freqüente, com os sucessivos *casuísmos*, no regime autoritário decaído.

A norma constitucional – malgrado dirigida ao legislador – contém princípio que deve levar a Justiça Eleitoral a moderar eventuais impulsos de viradas jurisprudenciais súbitas, no ano eleitoral, acerca de regras legais de densas implicações na estratégia para o pleito das forças partidárias.

Por isso, ainda na hipótese de dúvida, o meu voto penderia, a essa altura, pela preservação do entendimento precedente.

Mas de minha parte, não tenho dúvida: o meu voto é pela resposta *afirmativa* à consulta.

## Adendo

Acrescento ao voto lido na sessão administrativa as breves notas seguintes, acerca de alguns pontos dos votos vencedores, que questionei na discussão e não foram taquigrafadas.

Nada diz com a hipótese desta consulta, *data venia*, a solução dada na Resolução-TSE nº 20.121, 12.3.98, rel. o em. Ministro Néri da Silveira: nela, cuidava-se da congruência das coligações formadas, em cada estado, para a eleição do governador e dos senadores; tratava-se, pois, de eleições disputadas, não apenas simultaneamente, mas também – aí, sim – *dentro da mesma circunscrição*.

---

<sup>5</sup> Ver Adendo IV.

## II

Em favor da tese majoritária, invocou-se decisão do TSE – confirmada pelo STF – que reputou inelegível a cunhada do governador para vereadora de município do mesmo estado, à luz do art. 14, § 7º, da Constituição.<sup>6</sup>

Ao contrário do que se alega, *data venia*, o precedente recordado é de todo impertinente à solução desta consulta.

Além de não se confundirem os conceitos de *territórios de jurisdição*, do art. 14, § 7º, da Constituição, com o de *circunscrição eleitoral*, utilizado no art. 6º da Lei nº 9.504/97 e definido no art. 86 do Código Eleitoral – as decisões de então do TSE e do STF não se fundaram no erro conspícuo de que, na Federação, a *jurisdição* do governador do estado compreendesse juridicamente a dos seus municípios.

Ao contrário do meu voto no TSE, acolhido pelo STF, o que se extrai é a distinção recíproca dos três ordenamentos que, no Estado Federal, incidem sobre cada território municipal:

É preciso atentar – dissera eu no TSE – para a expressão do art. 14, § 7º, *território da jurisdição do titular*. Elementar, em matéria de federalismo, a pluralidade de ordenamentos no mesmo território. Portanto, em cada território municipal há, na expressão tecnicamente imprópria, mas consagrada neste preceito de inelegibilidade, *jurisdição*, a um tempo, da União, do estado e do município respectivos. Portanto, o território do município, onde se fere a eleição para vereador, está sim, *data venia*, no território da jurisdição do governador.

“No mesmo território, em conseqüência” – acentuou, de sua vez, o em. Ministro Carlos Velloso – “no território do município, três ordens federativas exercem o seu poder: a União, o estado e o município”.

Nem por isso, entretanto, deixam de ser ordens distintas e, só por isso, se tem uma Federação.

Portanto, se se pretende aplicar *mutatis mutandis* o aresto à presente consulta, ele viria a favor do meu voto, e não contra ele.

Similarmente, na estrutura do sistema eleitoral, ninguém nega que, territorialmente, a circunscrição das eleições presidenciais – o país –

<sup>6</sup> “Art. 14 [...]”

§ 7º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, os cônjuges e os parentes, consangüíneos ou afins até o segundo grau ou por adoção, do presidente da República, do governador do estado ou territórios, do Distrito Federal, de prefeito [...]”

compreende a das demais eleições para o Congresso Nacional e para os mandatos eletivos estaduais – que é o estado –, assim como essa corresponde à soma das circunscrições municipais respectivas.

O que, entretanto, não desmente a recíproca impermeabilidade jurídica das três circunscrições: malgrado sejam parcialmente superpostos os respectivos territórios, demarca cada uma das circunscrições o âmbito não só espacial, mas também do colégio eleitoral de pleitos distintos.

A acidentalidade da coincidência *no tempo* das eleições presidenciais e a das que se ferem nas circunscrições dos estados e do Distrito Federal implica assim que ambas se passem *dentro da mesma circunscrição* para os efeitos restritivos da liberdade de coligação do art. 6º da Lei nº 9.504/97.

### III

Assentada a premissa – para mim, equivocada – de que a eleição presidencial e a dos governadores e senadores se travariam *dentro da mesma circunscrição*, os votos majoritários incluem todas elas na menção do art. 6º da Lei nº 9.504 à *eleição majoritária*: insisto, *data venia*, em que, a ser assim, como essas – conforme o sistema vigente (Lei nº 9.504/97, art. 1º, p. único, I) – são *todos* os pleitos majoritários simultâneos, seria inteiramente ociosa, no mesmo dispositivo, a cláusula *dentro da mesma circunscrição*.

### IV

Com todas as vênias, constitui um resíduo autoritário – frontalmente incompatível com a clara opção constitucional pela autonomia dos partidos – tentar impor – por lei ou pela interpretação voluntarista dela – um grau preordenado de maior ou menor centralização política a todos eles, às agremiações de quadro ou de massa, às formadas em torno de um líder nacional carismático como às constituídas pela *federação* de lideranças regionais.

Para mim, a organização e a forma de decisão diversificada de cada partido interessam ao militante, que a ele se pretende filiar, e a cada eleitor para orientar o seu voto.

O *pluralismo político* – que é um dos fundamentos da República – aborrece a unificação compulsória de um modelo de organização e decisão partidárias.

De qualquer sorte, tenho dúvidas sobre se da decisão ora tomada não resulta, em nome do fortalecimento do *caráter nacional* dos partidos, a perda de transparência do processo eleitoral, estimulando dissimulações de toda a ordem.

Adolescente, acompanhei – esclarecido por meu saudoso pai – as eleições gerais de 1950 e aprendi – com o célebre episódio da *cristianização* – como as forças políticas reais sabem compor-se, conforme, contra ou apesar da lei e dos tribunais.

Os tempos mudaram. Mas nem tanto...

## VOTO

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM:

### 1. A hipótese da consulta

A questão posta pela consulta se resume na legalidade, ou não, de os partidos políticos celebrarem coligação para as eleições majoritárias e proporcionais, nos estados federados, assimétrica em relação à coligação para a eleição presidencial.

Desenvolvo a hipótese assimétrica da consulta:

(1) os órgãos nacionais competentes dos partidos A, B, C e D celebram coligação, na esfera nacional (CN-1), e indicam um candidato a presidente da República (PR-1);

(2) os órgãos nacionais competentes dos partidos E, F e G celebram coligação, na esfera nacional (CN-2), e indicam um candidato a presidente da República (PR-2);

(3) em um estado:

(3.1) os órgãos estaduais dos partidos B, C e D celebram coligação (CE-1) para as eleições majoritárias – governador (G-1) e senadores – e também para as eleições proporcionais;

(3.2) o órgão estadual do partido A celebra coligação (CE-2) com os partidos E, F e G para as eleições majoritárias – governador (G-2) e senadores – e também para as eleições proporcionais.

TABELA

NACIONAL	ESTADO FEDERADO
CN-1) $A + B + C + D \Rightarrow$ CANDIDATO PR-1	CE-1) $B + C + D \Rightarrow$ CANDIDATO G-1
CN-2) $E + F + G \Rightarrow$ CANDIDATO PR-2	CE-2) $A + E + F + G \Rightarrow$ CANDIDATO G-2

Nessa hipótese, o partido *A* integra uma coligação nacional (CN-1) que tem candidato à Presidência da República (PR-1).

Já no estado federado, o mesmo partido *A* integra uma coligação (CE-2) que tem candidato ao governo do estado (G-2), cujos demais partidos, dessa mesma coligação estadual (*E*, *F* e *G*), têm candidato a presidente da República diverso (PR-2).

## 2. As situações criadas pela hipótese

Admitida essa combinação, ter-se-ão, na campanha eleitoral, três situações distintas, na qual deverá prevalecer uma.

Ou a coligação estadual CE-2 ( $A+E+F+G$ ) promoverá a campanha, para a Presidência da República, dos dois candidatos (PR-1 e PR-2).

Ou o partido *A*, no estado federado específico, promoverá a campanha para presidente da República do candidato PR-1, de sua coligação nacional (CN-1), enquanto os demais partidos da coligação estadual CE-2 ( $E+F+G$ ) promoverão a campanha do candidato a presidente da República PR-2, que é oposição ao candidato PR-1, apoiado pelo partido *A*.

Ou, ainda, o partido *A*, no estado, promoverá a campanha para presidente da República para o candidato PR-2, apoiado pelos partidos por sua coligação estadual (CE-2), fazendo oposição ao candidato PR-1, apoiado por sua coligação nacional (CN-1).

A opção por uma dessas situações será objeto de pacto no momento da formação da coligação estadual (C-2).

É evidente que, a partir da possibilidade de assimetria, outras combinações poderão ocorrer.

Lembro, por exemplo, que o partido *B* poderá integrar uma terceira coligação estadual (CE-3), cujos demais partidos dessa mesma coligação estejam coligados em torno de um terceiro candidato à Presidência da República (PR-3).

E, assim, sucessivamente.

Observo que, em tese, temos 30 partidos que podem indicar candidatos a presidente da República, porque têm registro.<sup>7</sup>

Por outro lado, temos 27 unidades federadas (26 estados e o Distrito Federal).

O número total de partidos, combinado com o número total de unidades federadas, possibilitaria, em tese, a instauração de incontáveis coligações assimétricas, com as mais diversas configurações e combinações.

Esse é o problema suscitado pela consulta.

### 3. Análise

A análise e resposta à consulta devem ter, como paradigma, a *perspectiva jurídico-eleitoral*.

Nada de *perspectiva político-eleitoral* – conveniências partidárias para as eleições.

---

<sup>7</sup> (01) PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
(02) PTB: Partido Trabalhista Brasileiro  
(03) PDT: Partido Democrático Trabalhista  
(04) PT: Partido dos Trabalhadores  
(05) PFL: Partido da Frente Liberal  
(06) PL: Partido Liberal  
(07) PCdoB: Partido Comunista do Brasil  
(08) PSB: Partido Socialista Brasileiro  
(09) PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira  
(10) PTC: Partido Trabalhista Cristão (antigo PRN)  
(11) PSD: Partido Social Democrático  
(12) PSC: Partido Social Cristão  
(13) PMN: Partido da Mobilização Nacional  
(14) Prona: Partido de Reedificação da Ordem Nacional  
(15) PRP: Partido Republicano Progressista  
(16) PPS: Partido Popular Socialista (antigo PCB)  
(17) PV: Partido Verde  
(18) PTB: Partido Trabalhista do Brasil  
(19) PPB: Partido Progressista Brasileiro (fusão de PPR+PP)  
(20) PSTU: Partido Socialista dos Trab. Unificado (antigo PRT)  
(21) PCB: Partido Comunista Brasileiro  
(22) PST: Partido Social Trabalhista  
(23) PRTB: Partido Renovador Trabalhista Brasileiro  
(24) PHS: Partido Humanista da Solidariedade (antigo PSN)  
(25) PSDC: Partido Social Democrata Cristão (antigo PDC)  
(26) PCO: Partido da Causa Operária  
(27) PTN: Partido Trabalhista Nacional  
(28) PAN: Partido dos Aposentados da Nação  
(29) PSL: Partido Social Liberal  
(30) PGT: Partido Geral dos Trabalhadores

A questão há que ser examinada a partir do sistema constitucional e legal. E, assim, passo a examinar o tema.

### 3.1. A consulta nº 382 (Néri da Silveira)

O TSE, em 12 de março de 1998, respondeu à Consulta nº 382.

Essa consulta dizia respeito à relação entre coligação para a eleição majoritária estadual e coligação para as eleições proporcionais.

Leio sua ementa:

Coligações. Lei nº 9.504, de 30.9.97, art. 6º.<sup>8</sup>

[...]

2. É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligação para eleição majoritária ou proporcional ou para ambas.

3. Quando partidos políticos ajustarem coligação para eleição majoritária e proporcional, ou seja, “para ambas”, só nessa hipótese poderão ser formadas coligações diferentes para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.

4. Não é admissível, entretanto, pluralidade de coligações para eleição majoritária (governador e senador). Se seis partidos constituírem coligação ao pleito de governador, não será viável, por exemplo, que, apenas, quatro dentre esses partidos políticos formem coligação diferente para a disputa majoritária do cargo de senador. Nada impedirá, entretanto, que a coligação se limite, tão-só, à eleição de governador, disputando cada partido integrante da coligação, com candidato próprio, o Senado, ou desistindo de concorrer a este cargo. O mesmo poderá suceder se a coligação majoritária se restringir à disputa do pleito de senador, hipótese em que cada partido dessa coligação terá direito a concorrer com candidato próprio a governador, ou não disputar o pleito a este último cargo.

5. Relativamente à eleição proporcional, em que se admitem coligações diferentes dentre os partidos integrantes da coligação majoritária, será cabível a existência de uma ou mais coligações

<sup>8</sup> Lei nº 9.504/97:

“Art. 6º É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário”.

para a eleição de deputado federal, o mesmo se afirmando quanto a deputado estadual, sendo ainda possível que partido componente da coligação à eleição majoritária delibere, em convenção, disputar, não coligado, o pleito proporcional, ou para deputado federal, ou para deputado estadual, ou para ambos. Da mesma forma, *não há empecilho jurídico no sentido de partido da coligação majoritária, compondo-se com outro ou outros, dessa mesma aliança, para eleição proporcional federal, resolva constituir lista própria de candidatos à Assembléia Legislativa. Pode, à evidência, a coligação majoritária disputar, com sua composição integral, também, o pleito proporcional federal, ou estadual, ou ambos.*

6. *O que não se tem por admissível, em face do art. 6º da Lei nº 9.504/97, existente coligação majoritária, é a inclusão de partido a ela estranho, para formar com integrante do referido bloco partidário aliança diversa destinada a disputar eleição proporcional.*

7. O art. 6º da Lei nº 9.504/97, embora estabelecendo ampla abertura, quanto às composições partidárias ao pleito proporcional, adotou, todavia, *parâmetro inafastável*, qual seja *manter-se fechada a aliança partidária que ampara a eleição majoritária, admitindo que, na sua intimidade, os partidos dela integrantes se componham, para a eleição proporcional, como for da conveniência de cada um, dentro da circunscrição.* Desse modo, o grupo de partidos constituído, a sustentar a eleição majoritária, disporá, entre si, como for do interesse de cada agremiação, no que concerne ao pleito a deputado federal e deputado estadual.

O TSE, nessa consulta, identificou, no art. 6º da Lei nº 9.504/97, a exigência de simetria entre a coligação para a eleição majoritária e as eventuais coligações para as eleições proporcionais.

Repito o que está na ementa de Néri da Silveira:

[...]

7. O art. 6º da Lei nº 9.504/97, embora estabelecendo ampla abertura, quanto às composições partidárias ao pleito proporcional, adotou, todavia, *parâmetro inafastável*, qual seja *manter-se fechada a aliança partidária que ampara a eleição majoritária, admitindo que, na sua intimidade, os partidos dela integrantes se componham, para a eleição proporcional, como for da conveniência de cada um, dentro da circunscrição.*

O TSE não admitiu interpretação do art. 6º da Lei nº 9.504/97 que autorizasse assimetria entre a coligação majoritária estadual e as coligações proporcionais.

A coligação para as eleições majoritárias se constitui na  *moldura*  dentro da qual os partidos, integrantes da coligação majoritária, poderão administrar as suas conveniências para as eleições proporcionais.

Combinações as mais diversas, inclusive a disputa isolada de um dos partidos, para as eleições proporcionais, são admitidas, desde que respeitada a  *moldura*  decorrente da coligação para as eleições majoritárias.

Chamo de  *moldura* .

Néri chamou de  *parâmetro inafastável* .

3.2. A expressão “dentro da mesma circunscrição” do  *caput*  do art. 6º da Lei nº 9.504/97

A questão é saber se  *parâmetro inafastável*  é, ou não, predicado da coligação majoritária nacional em relação às coligações majoritárias e proporcionais estaduais.

O  *caput*  do art. 6º da Lei nº 9.504/97 faculta, aos partidos políticos, a celebração de coligação “dentro da mesma circunscrição”:

Art. 6º É facultado aos partidos políticos,  *dentro da mesma circunscrição* , celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.

A expressão “dentro da mesma circunscrição” opera como definidor do âmbito de validade espacial da norma jurídica.

A lei limita, à mesma circunscrição – “[...] dentro da mesma circunscrição, [...]” – a faculdade de: “[...]  *celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas [...]* ”.

A faculdade, contida na regra, só tem uma direção: “dentro da mesma circunscrição”.

Dessa regra, que institui uma faculdade unidirecional, decorre, também, uma proibição.

Ao facultar a celebração de coligações somente “dentro da mesma circunscrição”, não está facultando a celebração de coligações que não sejam “dentro da mesma circunscrição”.

Logo, há uma faculdade e uma proibição.  
Faculta, “dentro da mesma circunscrição”.

E proíbe fora dela.

Pergunto:

O que significa essa proibição?

Como se entender essa proibição?

Temos três circunscrições: a federal, a estadual e a municipal.

Afasto, nessa análise, a circunscrição municipal.

A eleição, na circunscrição municipal, é em momento diverso das demais.

Para o jargão eleitoral, ela é uma “eleição solteira”.

O problema não se põe na eleição municipal.

O problema se põe, isto sim, na eleição para presidente da República – que é nacional – e nas eleições para governador, senador/es e deputados federais e estaduais – que são estaduais.

Essas se realizam simultaneamente.

Pergunto:

O que significa a lei ter facultado a celebração de coligações somente “dentro da mesma circunscrição” e, a *contrario sensu*, ter proibido fora da mesma circunscrição?

Poder-se-ia iniciar respondendo que é impossível a realização de coligações fora da mesma circunscrição.

Nessa hipótese, a expressão “dentro da mesma circunscrição” seria inútil.

É regra de hermenêutica que a lei não tem expressões inúteis.

Essa proibição só faz sentido se – e somente se – ela disser respeito às relações entre as coligações nacionais e as estaduais.

Fora disso, não faz sentido.

É verdade que os votos dados na eleição para presidente da República não se comunicam com os votos dados na eleição para governador.

Da mesma forma, os votos dados para a eleição de governador não se comunicam com os votos dados para eleição de senador, como também não se comunicam com os votos dados para as eleições proporcionais.

Todas as quatro são eleições não vinculadas.

O eleitor pode votar, em cada uma delas, para candidatos de partidos ou coligações diversas.

Por aí a proibição não opera.

A proibição contida no art. 6º somente pode ter por objeto a relação entre as coligações nas circunscrições nacional e estadual.

Como é evidente, a circunscrição nacional contém a estadual, como esta contém a circunscrição municipal.

A nacional abrange a estadual, como a municipal.

Dirige-se à proibição de coligações híbridas.

É o problema da simetria entre as coligações de circunscrições nacional e estadual, visto que a segunda está contida na primeira.

É a consistência política que a lei exige entre as coligações nacional e estadual, em que a coligação nacional é o paradigma, porque inclui a outra.

A simetria e a consistência têm como paradigma a opção nacional dos partidos.

Lembro, a propósito, que a Constituição tem algo similar no § 7º do art. 14.

Para definir o alcance da inelegibilidade dos parentes, a norma constitucional usa da expressão: “no território de jurisdição do titular”.

Leio:

Art. 14.

[...]

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

Tal como se passa com a expressão “dentro da mesma circunscrição” do art. 6º da Lei nº 9.504/97, a expressão constitucional “no território de jurisdição do titular”, do § 7º do art. 14, opera como definidor do âmbito de validade espacial da norma.

Sobre o âmbito de abrangência dessa expressão, o STF já se manifestou ao apreciar recurso extraordinário de decisão do TSE.

Discutiu-se se “a causa de inelegibilidade prevista no artigo 14 – § 7º alcançava, ou não, “a cunhada de governador quando concorre a cargo eletivo de município situado no mesmo estado” (RE nº 171.061, Pleno, 2.3.94, relator Francisco Rezek).

No TSE, a solução havia sido positiva: o parentesco com o governador alcançava o município.

Pertence, no debate do TSE, havia afirmado:

[...]

É preciso atentar para a expressão do art. 14, § 7º, “território da jurisdição do titular”. Elementar, em matéria de federalismo, a pluralidade de ordenamentos no mesmo território. Portanto, em cada território municipal há, na expressão tecnicamente imprópria, mas consagrada neste preceito de inelegibilidade, jurisdição, a um tempo, da União, do estado e do município respectivos. Portanto, o território do município, onde se fere a eleição para vereador, está sim, [...], no território da jurisdição do governador. Sempre li assim esse preceito [...] (fl. 80)

[...] (reproduzido no relatório do Min. Rezek, fl. 2)

A solução do STF foi igual.

O então relator Francisco Rezek citou o parecer da PGR:

[...]

Não há dúvida, [...], de que o “território de jurisdição do titular” compreende, exclusivamente, a área física do município quando o “titular” em questão é o prefeito municipal e abrange todo o território do respectivo estado quando a autoridade que firma a inelegibilidade for o governador do estado. Finalmente, engloba todo o território nacional quando o parentesco gerador da inelegibilidade for com o presidente da República.

[...] (RE nº 171.061-6, voto do Min. Rezek, fls. 2-3)

O STF, como o TSE, interpretou a expressão definidora do âmbito espacial da regra do § 7º do art. 14 no sentido de incluir, no âmbito do estado, a área dos seus municípios e, no âmbito da União, o território de todos os estados e do Distrito Federal.

Ou seja, a União inclui os estados e o Distrito Federal, e os estados, os municípios de seu território.

É a teoria dos conjuntos, em que as circunscrições estaduais e municipal são um subconjunto da circunscrição nacional.

O vetor é no sentido da União para os estados e o Distrito Federal e dos estados para os municípios.

O parentesco com o presidente da República alcança qualquer eleição.

O parentesco com o governador alcança as eleições estaduais e municipais no território do estado respectivo, mas não as eleições nacionais.

O parentesco com o prefeito só alcança as eleições municipais.

Não há o caminho inverso.

O parente do prefeito não é inelegível para cargo de eleição estadual ou nacional.

O que de tudo decorre é que a sinalização é de cima para baixo.

Da União, para os estados e o Distrito Federal.

Dos estados, para os municípios de seu território.

Ou seja, o que se passa na União condiciona o possível e o admissível nas demais esferas da Federação.

É o caso presente.

A coligação nacional é, usando a linguagem de Néri, o paradigma inafastável para as soluções políticas estaduais.

### 3.3. O caráter nacional dos partidos (CF, art. 17, I)

Isso tudo porque – e este é o argumento maior – os partidos políticos têm, por força da Constituição, “caráter nacional” (CF, art. 17, I).

A Constituição de 1988 impõe, aos partidos políticos, o *caráter nacional* (CF, art. 17, I<sup>9</sup>).

Essa questão dos partidos nacionais perpassou toda a República.

Waldemar Martins Ferreira informa que:

[...]

O que impediu a formação partidária nacional foi a circunstância da proclamação da República antes que o Partido Republicano se achasse organizado em todo o território nacional, de modo a que pudesse receber imediatamente o governo em todas as províncias a transformarem-se em estados. Os trabalhos da consolidação do regime e as lutas armadas que se travaram impediram que se formassem partidos de âmbito nacional.

[...] <sup>10</sup>.

<sup>9</sup> CF/88:

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

I – caráter nacional;

[...]”.

<sup>10</sup> FERREIRA, Waldemar Martins. *História do Direito Constitucional brasileiro*. São Paulo: Max Limonad, 1954. p. 259.

Afonso Arinos demonstra que a exigência de “caráter nacional” aos partidos começou a se configurar no fim do Estado Novo.<sup>11</sup>

Getúlio Vargas editou o DL nº 7.586, de 28.5.45.<sup>12</sup>

Tal ato regulamentou o alistamento eleitoral e as eleições diretas presidenciais que se realizariam em 2.12.45 e, também, as eleições para governadores e assembleias legislativas convocadas para 6.5.46 (art. 136).

O decreto-lei só admitiu registro, na Justiça Eleitoral, aos “partidos políticos de âmbito nacional” (art. 110, § 1º).

A exigência inicial foi tímida.

A expressão “âmbito nacional”, em 1945, era restrita ao apoio, na formação do partido.<sup>13</sup>

Antes da Constituição de 1946, o Presidente Eurico Gaspar Dutra editou o DL nº 9.258, de 14.4.46, no qual foi utilizada a expressão “partido político nacional”.<sup>14</sup>

A Constituição de 1946 manteve a expressão “partidos políticos nacionais” (CF 1946: arts. 134 e 160).

O Código Eleitoral de 1950 (Lei nº 1.164, 24.7.50), no que dizia respeito ao registro de partido, reproduziu a técnica de exigir apoio no eleitorado.

Foi mais além.

Determinou a adoção de “programa e estatuto de sentido e alcance nacional” (art. 132, § 1º).<sup>15</sup>

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1965 (Lei nº 4.740, 15.7.65) não se referiu a “âmbito nacional” ou “alcance nacional”.

Manteve, no entanto, para efeitos de constituição de partido, a exigência de certa *performance* nacional (Lei nº 4.740/65, art. 7º).<sup>16</sup>

<sup>11</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Ed. Alfa-Ômega, 1974. p. 81.

<sup>12</sup> O DL nº 7.586, de 28.5.45, regulamentou o alistamento eleitoral e as eleições diretas presidenciais que se realizariam em 2.12.45. As eleições para governadores e assembleias legislativas foram marcadas para 6.5.46 (art. 136).

<sup>13</sup> DL nº 7.586, de 28.5.45:

“Art. 109. Toda associação de, pelo menos, dez mil eleitores, de cinco ou mais circunscrições eleitorais, que tiver adquirido personalidade jurídica nos termos do Código Civil, será considerada partido político nacional”.

<sup>14</sup> DL nº 9.258, 14.4.46:

“Art. 21. Toda associação de, pelo menos, 50 mil eleitores, distribuídos por cinco ou mais circunscrições eleitorais, e a nenhuma podendo pertencer menos de mil, que tiver adquirido personalidade jurídica nos termos do Código Civil será considerada *partido político nacional*”.

<sup>15</sup> Lei nº 1.164, 24.7.50 (Código Eleitoral):

“Art. 132. Os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito público interno.

§ 1º Constituir-se-ão os partidos políticos de, pelo menos, cinquenta mil eleitores, distribuídos por cinco ou mais circunscrições eleitorais, com o mínimo de mil eleitores em cada uma, e adotarão programa e estatuto *de sentido e alcance nacional*”.

<sup>16</sup> Lei nº 4.740, 15.7.65:

“Art 7º O partido político constituir-se-á originariamente de, pelo menos, 3% (três por cento) do eleitorado que votou na

Foi a Constituição de 1967 que recuperou a exigência de “âmbito nacional” (CF 1967, art. 149, VI).<sup>17</sup>

A exigência se manteve na EC nº 1/69 (art. 152, VI), na EC nº 11/78 e na EC nº 25/85.

A Lei Orgânica de 1971 (Lei nº 5.682, de 21.7) foi omissa quanto ao “âmbito nacional”, referido na Constituição (art. 4º).<sup>18</sup>

A exigência de uma ação de “âmbito nacional” só foi introduzida na LOPP de 1971 pela Lei nº 6.767, de 20.12.79, que alterou aquela e extinguiu os partidos políticos criados após 1965 (art. 3º).<sup>19</sup>

Chega-se, então, à Constituição de 1988, na qual a exigência passou a ser o “caráter nacional”.

É este o parâmetro para a interpretação dos textos e a solução das questões.

A lei hoje vigente – Lei nº 9.096, de 19.9.95 –, na linha da regra constitucional, faz três exigências.

Pela primeira, mais ampla, impõe aos partidos que tenham: “[...] Ação [...] [de] caráter nacional” (Lei nº 9.096/95, art. 5º).<sup>20</sup>

Pela segunda, como condição vinculada exclusivamente ao registro do estatuto no TSE, a lei define o “caráter nacional” pelo:

[...] apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, *meio por cento dos votos* dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles. (Lei nº 9.096/95, art. 7º, §1º).<sup>21</sup>

---

última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em 11 (onze) ou mais estados, com o mínimo de 2% (dois por cento) em cada um”.

<sup>17</sup> CF/67:

“Art. 149. A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:

[...]

VI – *âmbito nacional*, sem prejuízo das funções deliberativas dos diretórios locais [...]”

<sup>18</sup> Lei nº 5.682, 21.7.71:

“Art. 4º A ação do partido será exercida, dentro de seu programa, em nome dos cidadãos que o integram e sem vinculação com a ação de partidos ou governos estrangeiros.

Parágrafo único. Os filiados a um partido têm iguais direitos e deveres”.

<sup>19</sup> Lei nº 5.682, 21.7.71, com a redação dada pela Lei nº 6.767/79:

“Art. 3º A ação dos partidos será exercida em *âmbito nacional*, de acordo com seu estatuto e programa, sem vinculação, de qualquer natureza, com governos, entidades ou partidos estrangeiros.

Parágrafo único. Os filiados a um partido têm iguais direitos e deveres”.

<sup>20</sup> Lei nº 9.096, 19.9.95:

“Art. 5º A ação do partido tem caráter nacional e é exercida de acordo com seu estatuto e programa, sem subordinação a entidades ou governos estrangeiros”.

<sup>21</sup> Lei nº 9.096, 19.9.95:

A terceira exigência vincula ao funcionamento parlamentar, em que a lei foi mais exigente que a anterior.

Só funcionará nos parlamentos:

Art. 13. [...] o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, [...], distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles”<sup>22</sup>.

Assim, voltando ao tema da consulta, a consistência política nacional da conduta dos partidos decorre da primeira exigência da Lei nº 9.096/95, que, por sua vez, está contida na Constituição: “ação de caráter nacional”.

Admitir coligações estaduais assimétricas com a decisão nacional é se opor ao “caráter nacional” e à “ação de caráter nacional”, que a Constituição e a lei impõem aos partidos.

A condição do “caráter nacional”, tanto da Constituição como da lei, é incompatível com coligações híbridas, que não respeitem o paradigma nacional.

Esse é o caminho para o fortalecimento dos partidos, como instrumentos nacionais da democracia brasileira.

É essa a opção do sistema legal brasileiro, que luta contra os vícios regionalistas que vêm do início da República.

Em outro lugar, discorrendo sobre reforma política, examinei a prevalência dos interesses estaduais na ação política e afirmei: “[...] Respeita-se a necessidade da representação local, mas se afirma a questão nacional na definição dos partidos. [...]”<sup>23</sup>

A radical descentralização na conduta partidária é uma observação recorrente da ciência política.

---

“Art. 7º O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles”.

<sup>22</sup> Lei nº 9.096, 19.9.95:

“Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as casas legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles”.

<sup>23</sup> JOBIM, Nelson. *O Brasil e as reformas políticas*. Fórum Nacional: José Olympio, 1992. p. 16.

Wanderley Guilherme dos Santos denominou “formato” de: “irrelevância dos partidos nacionais”.<sup>24</sup>

Leio a conclusão de Scott P. Mainwaring, professor pela Universidade de Stanford, nos Estados Unidos, após longa pesquisa no país:

[...] A rigor, os partidos nacionais são federações de partidos estaduais.

[...]

A maioria das decisões mais importantes é tomada pelas organizações partidárias estaduais e as organizações nacionais não têm muito poder sobre as primeiras. Existem vinte e sete diferentes grupos de liderança partidária, um por estado (mais o Distrito Federal), em vez de um único grupo centralizado. [...] <sup>25</sup>

A celebração de ligações assimétricas estaduais vai nessa linha de regionalização das decisões políticas, que é contrária à exigência constitucional.

Devemos nos curvar ao modelo constitucional.

Observo que a proibição desse tipo de ligação não impede que a organização estadual de um partido venha a dar “apoio político” a candidato diverso daquele que foi a opção nacional.

Esse tipo de “rebeldia” se resolve pelas regras partidárias de fidelidade e disciplina que, também, são uma exigência constitucional (CF, art. 17, § 1º).

A autonomia dos partidos restringe-se à definição de “sua estrutura interna, organização e funcionamento” (CF, art. 17, § 1º).

Não têm eles o poder de dispor sobre o “caráter nacional” exigido pela Constituição e pela lei.

O objetivo é os partidos servirem aos interesses da nação e do eleitorado, e não, exclusivamente, aos interesses e conveniências eleitorais de seus integrantes.

A reforma política que se discute no Congresso Nacional caminha no sentido do fortalecimento partidário.

O Brasil tem que deixar de merecer o epíteto de Giovanni Sartori: “[...] *Il Brasile è il paradiso terrestre di coloro che teorizzano l'anti-partitismo*”.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993. p. 32.

<sup>25</sup> MAINWARING, Scott P. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV; Mercado Aberto, 2001. p. 318.

<sup>26</sup> SARTORI, Giovanni. *Seconda Repubblica?: sì, ma bene*. Rizzoli, 1992. p. 43.

Em conclusão, entendo que a resposta à consulta deva ser negativa.

É esse o voto.

Faço, por último, uma observação.

Tem-se afirmado que não se deveria decidir sobre essa questão, porque o processo eleitoral estaria já em adiantado estágio – que o momento seria inoportuno.

Lembro que as convenções partidárias para escolha de candidatos e deliberações sobre coligações deverão somente se realizar no período de 10 a 30 de junho (Lei nº 9.504/97, art. 8º).

Por outro lado, o pedido de registro de coligações e de candidatos deverá ser encaminhado à Justiça Eleitoral até 5 de julho (Lei nº 9.504/97, art. 11) e estará sujeito a impugnações.

O momento para apreciar a questão posta na consulta é exatamente o presente.

Isso porque os partidos terão a sinalização para suas decisões por ocasião das convenções de junho.

Decisões sobre impugnações, fundadas na questão suscitada pela consulta, somente seriam tomadas quando o processo eleitoral, efetivamente, estivesse em andamento, com os seus prazos fatais.

A Consulta nº 382 (Néri da Silveira) – sobre a simetria das coligações majoritárias e proporcionais estaduais – foi decidida em 12 de março de 1998.

O período é o mesmo da presente consulta.

De resto, é essa a obrigação legal do TSE (CE, Lei nº 4.737/65, art. 23, XII).

Por fim, a resposta a uma consulta não é uma inovação legal.

É, isto sim, uma interpretação do sistema legal pelo único poder competente – o Judiciário.

Há decisão sobre tema agora suscitado.

O Tribunal dá solução à hipótese, levantada pela consulta, pela aplicação do art. 6º da Lei nº 9.504/97, combinado com o art. 5º da Lei nº 9.096/95, nos moldes da decisão da Consulta nº 382/98.

Não se trata de criar regra nova.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO FERNANDO NEVES: Senhor Presidente, minha posição em relação à indagação feita a este Tribunal na Consulta nº 715 é conhecida pela Corte desde 27 de novembro do ano passado, quando optei

pela solução proposta pela Assessoria Especial da Presidência (Aesp), ao invés daquela preconizada no parecer do Ministério Público Eleitoral.

Aliás, lembro que, justamente em razão de minhas ponderações, o eminente procurador-geral eleitoral, presente naquela sessão, solicitou nova vista dos autos para reexame da matéria.

Também reexaminei o assunto, provocado pelas sucessivas e veementes declarações de políticos, veiculadas pela mídia.

Permaneço com a mesma convicção, que segue o princípio fixado por este Tribunal na resposta à Consulta nº 382, de que foi relator o eminente Ministro Néri da Silveira.

Quando o art. 6º da Lei nº 9.504, de 1997, dispõe que é facultado aos partidos políticos, *dentro de uma mesma circunscrição*, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, e admite, neste último caso, a formação de mais de uma coligação para a eleição proporcional entre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário, fixa a necessidade de que as coligações sigam uma certa lógica.

Quem é adversário em uma eleição nacional não pode ser aliado em outra, regional, incluída na circunscrição da primeira.

Não tenho dúvida de que as eleições estaduais (governadores, senadores, deputados) se realizam dentro da circunscrição da eleição presidencial, que é o país (Código Eleitoral, art. 86).

Há uma circunscrição menor, contida em outra maior.

Portanto, não considero razoável que um partido político defenda determinado programa em um estado da Federação se esse mesmo partido estiver aliado, em âmbito nacional, a uma outra agremiação que sustente proposta oposta.

Repito o que consta da lei, na interpretação já fixada por esta Corte: as coligações formadas dentro de uma mesma circunscrição não podem abrigar partido que seja adversário em qualquer das eleições que se realizam dentro dessa mesma circunscrição. Podem concorrer isoladamente. Podem “partir” as coligações formadas para as eleições majoritárias. Mas não podem se unir a partido com que esteja disputando cargo majoritário, na mesma circunscrição.

Não se trata de legislar ou modificar regras no curso do processo eleitoral.

Minha conclusão tem por base a legislação em vigor desde 1997 e segue o princípio estabelecido na resposta à Consulta nº 382, em março de 1998, segundo a qual, quem é adversário em uma eleição majoritária não pode ser aliado em outra, se ambas se realizam dentro de uma mesma circunscrição.

Se este Tribunal não enfrentou especificamente o assunto versado na consulta ora em apreciação, é porque não foi provocado antes.

Por outro lado, observo que, como as convenções destinadas a deliberar sobre coligações serão realizadas em junho, é oportuno o exame da questão neste momento, inclusive porque ainda estão em fase de elaboração as instruções relativas às eleições de 2002.

O art. 105 da Lei nº 9.504, de 1997, estabelece o dia 5 de março como data limite para o Tribunal Superior Eleitoral expedir suas instruções.

Além disso, estamos a examinar consulta, e o entendimento desta Corte é no sentido de ser cabível a resposta quando a indagação não se refere a etapa já iniciada do processo eleitoral. Essa é a situação presente, conforme já anotado.

Por fim, registro que não há que se falar em verticalização de coligações ou voto vinculado. Os partidos coligados para uma eleição poderão se reunir com outros do mesmo grupo para disputar outras eleições na mesma circunscrição ou a elas concorrer isoladamente. Não há obrigação de a coligação nacional ser reproduzida nos estados.

E os eleitores têm toda liberdade para escolher os candidatos de sua preferência, sem obrigação de votar em candidatos do mesmo partido ou coligação. Não existe voto vinculado.

Por tudo isso, minha proposta é que se responda negativamente à consulta, esclarecendo que:

[...] os partidos políticos que ajustarem coligação para eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador de estado ou do Distrito Federal, senador, deputado federal e deputado estadual ou distrital com outros partidos políticos que tenham, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato à eleição presidencial.

## **VOTO (VENCIDO)**

O SENHOR MINISTRO SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA:

1. Antes de qualquer outra consideração, registro o pesar por estarmos apreciando e decidindo tema de tamanha relevância jurídica e política no âmbito de uma sessão administrativa, e não em sessão pública, uma das características do julgamento colegiado no sistema constitucional-processual brasileiro. Além do mais, pública fosse esta sessão, desde já se poderia ter acesso aos fundamentos da decisão que ora se profere, na qual, com a

tranqüilidade e o mútuo respeito que assinalam a atuação desta alta Corte, admiráveis votos estão sendo proferidos pelos eminentes pares.

2. Feito o registro preliminar, e passando imediatamente ao exame da espécie, quatro votos lançados por escrito, e já manifestada entre eles a divergência, com a respeitosa vênua do Sr. Ministro Relator e dos que o acompanham, vou igualmente dissentir, também acolhendo a conclusão do Ministério Público Eleitoral.

Em primeiro lugar, e em face dos termos da lei, não tenho como refutar o entendimento desenvolvido no voto do Sr. Ministro Sepúlveda Pertence, alicerçado no art. 86 do Código Eleitoral, segundo o qual a “circunscrição”, nas eleições presidenciais, é o país, enquanto nas eleições federais e estaduais é o estado e, nas municipais, o respectivo município.

Essa, também a meu juízo, a diretriz adotada na legislação eleitoral. Destarte, enquanto a legislação não for alterada, tenho que outro não é o comando do nosso direito positivo.

Poder-se-ia até admitir, no entanto, que diversa poderia ser a interpretação, sabido que o método literal, ao qual muitos chegam a negar valor como critério exegético, no quadro contemporâneo da hermenêutica, não passa de mero início de interpretação, tantos e tão mais fecundos são os critérios atuais apontados pela doutrina de melhor quilate.

Assim, sem embargo dos argumentos expendidos, notadamente pelos Srs. Ministros Nelson Jobim e Sepúlveda Pertence, calcados também em critério lógico-sistemático e histórico, em torno do conceito e do alcance da expressão “circunscrição” do art. 86 do Código Eleitoral, tenho por relevante, na espécie, o princípio que decorre da norma posta no art. 16 da Constituição Federal, explícita em proclamar: “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”.

Dir-se-á que o processo eleitoral ainda não começou, que a lei é antiga e que lícito é a este Tribunal manifestar-se a respeito, uma vez provocado em consulta formalizada.

Tenho, todavia, que tais afirmações devem ser entendidas *modus in rebus*.

Com efeito, se é certo que se fazem presentes os pressupostos da consulta hábil e da inegável competência jurisdicional da Corte, tenho por não menos certo:

Primeiro – que o processo eleitoral de 2002, a sete meses das eleições, já está efetivamente em curso, com candidaturas visualizadas nos estados e no país, presentes diuturnamente na mídia, nos institutos de pesquisa, no Congresso e na sociedade, com composições bem adiantadas, algumas delas

celebradas e divulgadas, sendo manifesto que o prejuízo, o tumulto e a surpresa que o referido art. 16 da Constituição busca evitar se farão presentes com essa mudança de rumos já no curso da competição, alterando-lhe as regras, sabido mais que a consulta de que se trata há meses se encontrava protocolada, somente agora vindo à apreciação e decisão;

Segundo – que o comando do art. 16 da Constituição, muito mais que uma regra, reflete e expressa um princípio que, na hierarquia dos valores normativos, segundo a melhor doutrina, é superior à própria lei, do qual normalmente essa decorre, nasce e frutifica, o que ganha destaque quando promana da própria Constituição, a lei fundamental de uma nação.

E tanto tem nobreza de princípio que o seu texto primitivo foi alterado pela Emenda Constitucional nº 4, de 14.9.93, para ampliar-lhe os horizontes.

A propósito, mesmo antes dessa alteração, merece relevo a observação do Sr. Ministro Celso de Mello, na ADIMC nº 353-DF, Pleno, em decisão de 5.9.90, de cuja ementa se extrai (in Uadi L. Bulos, *Constituição Federal Anotada*, Saraiva, 3. ed., 2001, art. 16):

A norma inscrita no art. 16 da Carta Federal, consubstanciadora do princípio da anterioridade da Lei Eleitoral, foi enunciada pelo constituinte com o declarado propósito de impedir a deformação do processo eleitoral mediante alterações casuisticamente nele introduzidas, aptas a romper a igualdade de participação dos que nele atuam como protagonistas principais: as agremiações partidárias e os próprios candidatos.

3. Em conclusão, embora tendo este Tribunal por competente na espécie e estar convencido de que a idéia da “verticalização das coligações” (ou expressão equivalente) melhor atende e aprimora o sistema eleitoral, o fortalecimento dos partidos e, em conseqüência, a própria democracia, tenho, por outro lado, por imprópria a apreciação da consulta nesta oportunidade, razão pela qual, nas circunstâncias, respondo afirmativamente à consulta formulada.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ CARLOS MADEIRA: Senhor Presidente, os fundamentos das duas correntes que se formaram estão postos.

A par deles, tenho outra razão que me impede de responder afirmativamente à consulta.

Subjaz em toda a celeuma que se criou um tema ainda, aqui, não considerado: o tempo dos partidos e coligações na propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão. Ele tem raízes constitucionais, tal como previsto no § 3º do art. 17:

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

[...]

§ 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do Fundo Partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

A Lei nº 9.504/97 disciplinou esse acesso em seus arts. 44<sup>27</sup> e seguintes, ficando vedada a propaganda paga.

Adotou-se um sistema de divisão de tempo entre partidos ou coligações, no qual tem maior relevância “a representação de cada partido na Câmara dos Deputados”. São pertinentes os arts. 47, 51 e 52 da lei.<sup>28</sup>

Tenho que a garantia da subsistência dessas normas que disciplinam a distribuição do tempo está no art. 54 da Lei Eleitoral:

<sup>27</sup> “Art. 44. A propaganda eleitoral no rádio e na televisão restringe-se ao horário gratuito definido nesta lei, vedada a veiculação de propaganda paga”.

<sup>28</sup> “Art. 47. As emissoras de rádio e de televisão e os canais de televisão por assinatura mencionados no art. 57 reservarão, nos quarenta e cinco dias anteriores à antevéspera das eleições, horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita, na forma estabelecida neste artigo.

§ 1º A propaganda será feita:

I – na eleição para presidente da República, às terças e quintas-feiras e aos sábados:

- a) das sete horas às sete horas e vinte e cinco minutos e das doze horas às doze horas e vinte e cinco minutos, no rádio;
- b) das treze horas às treze horas e vinte e cinco minutos e das vinte horas e trinta minutos às vinte horas e cinquenta e cinco minutos, na televisão;

II – nas eleições para deputado federal, às terças e quintas-feiras e aos sábados:

- a) das sete horas e vinte e cinco minutos às sete horas e cinquenta minutos e das doze horas e vinte e cinco minutos às doze horas e cinquenta minutos, no rádio;
- b) das treze horas e vinte e cinco minutos às treze horas e cinquenta minutos e das vinte horas e cinquenta e cinco minutos às vinte e uma horas e vinte minutos, na televisão;

III – nas eleições para governador de estado e do Distrito Federal, às segundas, quartas e sextas-feiras:

- a) das sete horas às sete horas e vinte minutos e das doze horas às doze horas e vinte minutos, no rádio;
- b) das treze horas às treze horas e vinte minutos e das vinte horas e trinta minutos às vinte horas e cinquenta minutos, na televisão;

IV – nas eleições para deputado estadual e deputado distrital, às segundas, quartas e sextas-feiras:

- a) das sete horas e vinte minutos às sete horas e quarenta minutos e das doze horas e vinte minutos às doze horas e quarenta minutos, no rádio;
- b) das treze horas e vinte minutos às treze horas e quarenta minutos e das vinte horas e cinquenta minutos às vinte e uma horas e dez minutos, na televisão;

V – na eleição para senador, às segundas, quartas e sextas-feiras:

- a) das sete horas e quarenta minutos às sete horas e cinquenta minutos e das doze horas e quarenta minutos às doze horas e cinquenta minutos, no rádio;

Art. 54. Dos programas de rádio e televisão destinados à propaganda eleitoral gratuita de cada partido ou coligação poderá participar, em apoio aos candidatos desta ou daquele, qualquer cidadão não filiado a outra agremiação partidária ou a partido integrante de outra coligação, sendo vedada a participação de qualquer pessoa mediante remuneração.

Suponha-se a hipótese de duas coligações nas eleições para a Presidência da República, a saber: coligação I – formada pelos partidos A+B+C+D – e coligação II – formada pelos partidos E+F+G+H.

A admitir-se uma posição assimétrica para o pleito majoritário estadual – governador ou senador –, admitiríamos uma coligação formada pelos partidos A+B+E+F.

Assim, no horário da propaganda eleitoral para as eleições nesse estado, poderiam comparecer, em apoio ao candidato local, os dois candidatos presidenciais – das coligações I e II.

A meu sentir, isso frustra a incidência das normas da Lei nº 9.504/97 (arts. 47, 51 e 52) e confronta com o que estabelece o art. 54 dessa lei.

Com essas considerações, que acrescento ao voto do eminente ministro relator, voto por responder negativamente à consulta, rogando vênias aos eminentes Ministros Sepúlveda Pertence e Sálvio de Figueiredo Teixeira.

---

b) das treze horas e quarenta minutos às treze horas e cinqüenta minutos e das vinte e uma horas e dez minutos às vinte e uma horas e vinte minutos, na televisão;

VI – nas eleições para prefeito e vice-prefeito, às segundas, quartas e sextas-feiras:

a) das sete horas às sete horas e trinta minutos e das doze horas às doze horas e trinta minutos, no rádio;

b) das treze horas às treze horas e trinta minutos e das vinte horas e trinta minutos às vinte e uma horas, na televisão;

VII – nas eleições para vereador, às terças e quintas-feiras e aos sábados, nos mesmos horários previstos no inciso anterior.

§ 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do parágrafo anterior, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato e representação na Câmara dos Deputados, observados os seguintes critérios:

I – um terço, igualmente;

II – dois terços, proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram.

§ 3º Para efeito do disposto neste artigo, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados será a existente na data de início da legislatura que estiver em curso.

§ 4º O número de representantes de partido que tenha resultado de fusão ou a que se tenha incorporado outro corresponderá à soma dos representantes que os partidos de origem possuíam na data mencionada no parágrafo anterior.

§ 5º Se o candidato a presidente ou a governador deixar de concorrer, em qualquer etapa do pleito, e não havendo a substituição prevista no art. 13 desta lei, far-se-á nova distribuição do tempo entre os candidatos remanescentes.

§ 6º Aos partidos e coligações que, após a aplicação dos critérios de distribuição referidos no *caput*, obtiverem direito a parcela do horário eleitoral inferior a trinta segundos, será assegurado o direito de acumulá-lo para uso em tempo equivalente”.

“Art. 51. Durante os períodos previstos nos arts. 47 e 49, as emissoras de rádio e televisão e os canais por assinatura mencionados no art. 57 reservarão, ainda, trinta minutos diários para a propaganda eleitoral gratuita, a serem usados em

## VOTO

A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE: Senhor Presidente, a maioria já está formada, de modo que meu voto nada acrescenta ao resultado e, após as excelentes fundamentações com que as posições em antagonismo foram apresentadas, pouco me resta a dizer.

Tomei algumas anotações, ao longo dos debates, e desejo agora, brevemente, rememorá-las, adiantando desde já que também respondo negativamente à consulta.

Basicamente, a divergência quanto à matéria de fundo se resume à interpretação a ser dada à clausula contida no art. 6º da Lei nº 9.504/97, segundo a qual:

[...] é facultado aos partidos políticos, *dentro da mesma circunscrição*, celebrar coligações para a eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.

Para o Ministro Sepúlveda Pertence, cada eleição é disputada em circunscrição própria, e a circunstância de coincidirem eleições nacional e estaduais não autoriza a confusão de circunscrições, tratando-se de mera coincidência temporal.

Rogando vênia a S. Exa., adoto compreensão diversa. Havendo sincronia entre os pleitos, esta circunstância acarreta inegáveis conseqüências.

Conforme desenvolvido no voto de V. Exa., Sr. Presidente, quando houver eleições gerais (nacional e estaduais), como é o caso do próximo pleito, a circunscrição maior, necessariamente, abrange e engloba as circunscrições

---

inserções de até sessenta segundos, a critério do respectivo partido ou coligação, assinadas obrigatoriamente pelo partido ou coligação, e distribuídas, ao longo da programação veiculada entre as oito e as vinte e quatro horas, nos termos do § 2º do art. 47, obedecido o seguinte:

I – o tempo será dividido em partes iguais para a utilização nas campanhas dos candidatos às eleições majoritárias e proporcionais, bem como de suas legendas partidárias ou das que compõem a coligação, quando for o caso;

II – destinação exclusiva do tempo para a campanha dos candidatos a prefeito e vice-prefeito, no caso de eleições municipais;

III – a distribuição levará em conta os blocos de audiência entre as oito e as doze horas, as doze e as dezoito horas, as dezoito e as vinte e uma horas, as vinte e uma e as vinte e quatro horas;

IV – na veiculação das inserções é vedada a utilização de gravações externas, montagens ou trucagens, computação gráfica, desenhos animados e efeitos especiais, e a veiculação de mensagens que possam degradar ou ridicularizar candidato, partido ou coligação”.

“Art. 52. A partir do dia 8 de julho do ano da eleição, a Justiça Eleitoral convocará os partidos e a representação das emissoras de televisão para elaborarem plano de mídia, nos termos do artigo anterior, para o uso da parcela do horário eleitoral gratuito a que tenham direito, garantida a todos participação nos horários de maior e menor audiência”.

menores, acarretando a necessidade de coerência entre as coligações formadas num e noutro dos planos.

Portanto, o âmbito de validade da restrição a que corresponde a cláusula – *dentro da mesma circunscrição* – deve ser entendido como o espaço maior, aquele em que se dá a eleição nacional. As coligações que neste patamar se formarem condicionam e orientam as que forem propostas para o âmbito dos estados-membros.

Para argumentar, V. Exa., Sr. Presidente, trouxe, no início de seu voto, três possibilidades de configurações, em caso de composições assimétricas. Todas levariam a situações de bicefalia, ou, se preferirem, de esquizofrenia partidária, no nível estadual. Ou então, pior ainda, levariam a indesejáveis dissidências regionais em relação aos partidos, os quais, na forma da Constituição Federal, têm caráter nacional (art. 17, I).

A propósito, bem lembrou V. Exa. que a simetria entre candidaturas majoritárias e proporcionais já foi firmada na Consulta nº 382, relator Ministro Néri da Silveira, precedente que, aliás, segui para responder à Consulta nº 738, em novembro do ano passado.

Mais ainda reforça esta minha convicção o fato de que, ao cidadão-eleitor, esta interpretação sinaliza no sentido da coerência partidária e no da consistência ideológica das agremiações e das alianças que se venham a formar, com inegável aperfeiçoamento do sistema político-partidário.

Por isso, rogando vênias aos votos divergentes, acompanho o eminente relator Ministro Garcia Vieira, para responder negativamente à consulta formulada.

## EXTRATO DA ATA

Cta nº 715 – DF. Relator: Ministro Garcia Vieira. Consulente: Miro Teixeira e outros.

Decisão: O Tribunal, por maioria, respondeu negativamente à consulta, nos termos do voto do relator. Vencidos os Ministros Sepúlveda Pertence e Sálvio de Figueiredo Teixeira.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Nelson Jobim. Presentes os Srs. Ministros Sepúlveda Pertence, Ellen Gracie, Garcia Vieira, Sálvio de Figueiredo Teixeira, Fernando Neves, Luiz Carlos Madeira e o Dr. Paulo da Rocha Campos, vice-procurador-geral eleitoral.

# RESOLUÇÃO-TSE Nº 22.161 (3.3.2006)

## Consulta nº 1.185 – Brasília – DF

**Relator originário:** Ministro Marco Aurélio.

**Relator para a resolução:** Ministro Caputo Bastos.

**Consulente:** Ronaldo Nóbrega Medeiros, secretário-geral da Comissão Executiva Nacional do Partido Social Liberal (PSL).

Consulta. Verticalização. Questionamento. Referência. Possibilidade. Partido político. Orientação. Resolução. Órgão. Nacional. Direção partidária. Publicação. *Diário Oficial da União*. Prazo. Limite. Cento e oitenta dias. Anterioridade. Eleições. Estabelecimento. Regras. Autorização. Coligação híbrida. Relativamente. Eleições. Estado. Dissociação. Coligação nacional. Interpretação. Art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.504/97. Impossibilidade. Manutenção. Entendimento. TSE. Apreciação. Consulta nº 715. Segurança jurídica. Observância. Restrição. Filiação. Art. 18 da Lei nº 9.096/95.

1. Embora reitere que a matéria deveria estar na exclusiva alçada dos partidos políticos, a partir do momento em que se aciona o mecanismo de consulta de que trata o inciso XII do art. 23 do Código Eleitoral, o Tribunal tem de se pronunciar, e a questão passa a ser examinada exclusivamente sob o prisma jurídico.

2. Ainda que as coligações sejam objeto de deliberação nas convenções partidárias que se realizam no período de 10 a 30 de junho de ano eleitoral (art. 8º da Lei nº 9.504/97), quando entendo que efetivamente se inicia o processo eleitoral, é convir que a impossibilidade de mudança de partido em face do termo de um ano, de que cuida o art. 18 da Lei nº 9.096/95, impede que a eventual mudança – legislativa ou interpretativa – produza efeitos ou tenha eficácia retrooperante, ao arripio de situações consolidadas pelo tempo.

3. Não tendo havido nenhuma mudança legislativa ou interpretativa até um ano antes da eleição, muitos cidadãos, ou mesmo detentores de mandato eletivo, tinham a real e efetiva expectativa de que a regra da verticalização estaria valendo para a eleição que se avizinha. “[...] Essa circunstância, indiscutivelmente, sensibiliza-me a votar pela manutenção do que se decidiu na Consulta nº 715 [...]”.

Consulta a que se responde negativamente.

Resolvem os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, vencidos os Ministros Relator e Cesar Asfor Rocha, responder negativamente à consulta, nos termos do voto do Ministro Caputo Bastos.

Sala de Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 3 de março de 2006.

Ministro GILMAR MENDES, presidente

Ministro CAPUTO BASTOS, relator para a resolução.

## RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Senhor Presidente, o secretário-geral da Comissão Executiva Nacional do Partido Social Liberal (PSL) formula a seguinte consulta:

Pode um determinado partido político, via resolução do órgão nacional, *publicada no Diário Oficial da União, até cento e oitenta dias antes das eleições*, estabelecer normas que autorizem coligações híbridas que não respeitem o paradigma da coligação nacional, ou seja, possam livremente estabelecer coligações partidárias nas eleições estaduais, no entendimento do art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, nas formações das coligações?

À folha 6, proferi despacho determinando o encaminhamento do processo à Assessoria Especial da Presidência, cujo parecer de folhas 8 a 11

é no sentido de não ser possível um partido político estabelecer, via resolução, normas que permitam coligações híbridas dissonantes do paradigma da coligação nacional.

O parecer da Procuradoria-Geral Eleitoral é pela resposta negativa à consulta. Eis como sintetizada a peça:

Consulta. Partidos políticos. Coligações. Verticalização. Imposição constitucional. Impossibilidade de realização de coligações híbridas com base no art. 7º, § 1º, da Lei das Eleições.

Pela resposta negativa à consulta.

É o relatório.

## VOTO (VENCIDO)

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (relator): Senhor Presidente, tenho o consulente como parte legítima, versando a consulta, formalizada em tese, tema eleitoral.

A disciplina das coligações está na Lei nº 9.504/97, dispondo o art. 6º, cabeça:

Art. 6º É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.

O alcance do preceito, a interpretação a ser implementada, há de considerar a autonomia dos partidos políticos prevista no § 1º do art. 17 da Constituição Federal. Pois bem, decorre da norma, considerada a dualidade – eleição majoritária e proporcional –, a possibilidade de ter-se a coligação para uma delas ou para ambas. Prevê-se que a coligação dupla pode ocorrer com a participação de partidos diversos. Essa conclusão advém da cláusula “[...] podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário”. Equivale dizer que, formalizadas coligações para as eleições majoritária e proporcional, a alusiva a esta última pode contar com um número menor de partidos, desde que integrados à coligação referente à eleição

majoritária. Mais do que isso, a pedra de toque das coligações, considerada a abrangência, está na previsão de observância à circunscrição. A tanto equivale a norma de os partidos políticos, levando em conta a autonomia constitucional que lhes é própria e já referida, poderem fazer coligações “dentro da mesma circunscrição”. O conceito de circunscrição decorre da área coberta pela eleição, tendo-se assim a circunscrição municipal, a estadual e a nacional. Em síntese, definem, em última análise, a circunscrição os eleitores participantes da eleição, seja ela majoritária ou proporcional. Afirmar que a coligação deve ser uma implica, a um só tempo, olvidar a autonomia dos partidos políticos, como também os limites compatíveis com ela, dispostos no art. 6º da Lei nº 9.504/97. Essa regência resulta do fato de o Brasil, ante a extensão territorial, ante suas regiões verdadeiramente continentais, possuir peculiaridades, possuir forças políticas distintas. A verticalização é algo que, decorrente de certa fase, de certa disputa – e não sei se aqueles que a aplaudiram ainda hoje o fazem –, bate de frente com as realidades nacionais, engessando a política e discrepando da liberdade própria a um Estado democrático. Sábio foi o legislador ao delimitar a coligação – e digo coligações – considerada a circunscrição, e aí tem-se, no campo das idéias, no campo do processo eleitoral – repita-se –, as circunscrições municipal, estadual e nacional. Se a lei admite a dualidade na circunscrição presentes a eleição majoritária e a proporcional, desde que não haja, integrando a segunda, partido estranho à primeira, como então assentar a harmonia, com a ordem jurídica de hoje, da tão discutida verticalização? A que serviço está a verticalização no que centraliza a opção de escolha com quem coligar a partir da candidatura à Presidência da República? A cidadania direciona à abertura, a ter-se ambiente a proporcionar aos eleitores um leque de opções, sem chegar-se, com isso, à promiscuidade.

Como imaginar entrelaçamento a envolver partidos que se unam visando à escolha do mandatário maior da nação e de governadores, senadores, deputados federais e estaduais em nada menos do que 27 unidades federadas? A verticalização restringe, a mais não poder, a composição das forças políticas do país, implicando direcionamento impróprio, olvidando-se com ela a máxima segundo a qual o verdadeiro equilíbrio decorre do somatório de forças distintas. Quer-se o fortalecimento dos partidos políticos, a autonomia destes a mercê dos programas existentes, mas, ao mesmo tempo, impõem-se-lhes algo contrário à ordem natural das coisas, a impossibilidade de coligarem-se segundo a busca do equilíbrio na disputa.

Aponta-se, a meu ver de forma ingênua, o caráter moralizador da verticalização.

Indaga-se: será que foram colhidos frutos da novidade interpretativa, ocorrida em 2002, quando vencidos os Ministros Sepúlveda Pertence e Sálvio de Figueiredo?

Os olhos de todos estão voltados para a resposta a esta consulta, que poderá, inclusive, afastar incidentes e impugnações.

Cumpra ter presente o que apontado por ex-integrante desta Corte – o Ministro Paulo Brossard – em artigo sobre a matéria. A par de a coincidência de data das eleições – para a Presidência, Senado, Câmara, governo e assembleias estaduais – não ser inafastável, o critério da verticalização – frise-se – totalmente estranho à Lei nº 9.504/97, somente foi adotado em certa fase do regime de exceção, quando notória a mitigação da vida democrática. Tanto quanto possível há de implementar-se a liberdade, a liberdade de reunirem-se forças.

Observe-se, por oportuno, não haver pronunciamento do Supremo sobre o tema. É que a Corte Maior não conheceu das ações diretas de inconstitucionalidade nºs 2.626-7 e 2.628-3, ambas relatadas pelo Ministro Sydney Sanches, formalizadas contra a Resolução-TSE nº 20.993/2002, ante a necessidade de proceder a cotejo com normas estritamente legais. Vencido o relator, foi designada redatora dos acórdãos a Ministra Ellen Gracie. Alfim, cumpre ter presente que surge a incoerência quando se tem na Lei nº 9.504/97 a existência de coligações diversas, na mesma circunscrição, consideradas as eleições majoritária e proporcional, e diz-se, em passo seguinte, que, formada a coligação sob o ângulo nacional, para disputar-se a Presidência da República, ficam impossibilitadas outras que levem em conta os interesses setorializados dos partidos, os interesses regionais no que se apresentam distintos de estado para estado.

Respondo à consulta no sentido de as coligações observarem, nas eleições majoritária e proporcional, o previsto quanto à primeira na mesma circunscrição. Faça-o, tendo em conta que, em decorrência da autonomia partidária, a regra é a liberdade dos partidos de se coligarem, sendo exceção a norma a respeito da coligação relativa à eleição majoritária considerada a mesma circunscrição.

## **PEDIDO DE VISTA**

O SENHOR MINISTRO CAPUTO BASTOS: Senhor Presidente, peço vista dos autos.

## EXTRATO DA ATA

Cta nº 1.185 – DF. Relator: Ministro Marco Aurélio – Consultante: Ronaldo Nóbrega Medeiros, secretário-geral da Comissão Executiva Nacional do Partido Social Liberal (PSL).

Decisão: Após o voto do Ministro Marco Aurélio (relator) propondo a revisão da Resolução-TSE nº 21.002/2002, pediu vista o Ministro Caputo Bastos.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Gilmar Mendes. Presentes os Srs. Ministros Marco Aurélio, Cezar Peluso, Humberto Gomes de Barros, Cesar Asfor Rocha, Caputo Bastos, Gerardo Grossi e o Dr. Mário José Gisi, vice-procurador-geral eleitoral.

## VOTO (VISTA)

O SENHOR MINISTRO CAPUTO BASTOS: Senhor Presidente, conforme declinei na sessão de 2 de fevereiro, pedi vista a fim de examinar se a presente consulta estava prejudicada em face de fato superveniente, especialmente a deliberação pelo Congresso Nacional de emenda constitucional relativa à matéria.

Todavia, diante da prioridade no encaminhamento das instruções – tarefa que me impunha na condição de relator, com prazo de cumprimento para apreciação da Corte até 5 de março do corrente –, não pude me dedicar, como gostaria, ao aprofundamento de minhas reflexões sobre a matéria.

Por isso, afasto a hipótese e enfrento diretamente o tema.

Para maior compreensão, releio o objeto da consulta (fl. 3):

Pode um determinado partido político, via resolução do órgão nacional, *publicada no Diário Oficial da União, até cento e oitenta dias antes das eleições*, estabelecer normas que autorizem coligações híbridas que não respeitem o paradigma da coligação nacional, ou seja, possam livremente estabelecer coligações partidárias nas eleições estaduais, no entendimento do art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, nas formações das coligações?

O eminente relator, Ministro Marco Aurélio, inicia seu voto afirmando – após transcrever o art. 6º, *caput*, da Lei nº 9.504/97 – que “o alcance do preceito, a interpretação a ser implementada, há de considerar a autonomia dos partidos políticos prevista no § 1º do art. 17 da Constituição Federal”.

Adiante, Sua Excelência enfatiza que “[...] a pedra de toque das coligações, considerada a abrangência, está na previsão de observância à circunscrição [...]”. E, no ponto, prossegue: “[...] Afirmar que a coligação deve ser uma implica, a um só tempo, olvidar a autonomia dos partidos políticos, como também os limites compatíveis com ela, dispostos no art. 6º da Lei nº 9.504/97 [...]”.

Além disso, o eminente Ministro Marco Aurélio registra que a própria extensão territorial do país, ante suas regiões verdadeiramente continentais, o leva a “[...] possuir peculiaridades, possuir forças políticas distintas [...]”. Daí por que assinala:

A verticalização é algo que, decorrente de certa fase, de certa disputa – e não sei se aqueles que a aplaudiram ainda hoje o fazem –, bate de frente com as realidades nacionais, engessando a política e discrepando da liberdade própria a um Estado democrático. Sábio foi o legislador ao delimitar a coligação – e digo coligações – considerada a circunscrição, e aí tem-se, no campo das idéias, no campo do processo eleitoral – repita-se –, as circunscrições municipal, estadual e nacional. Se a lei admite a dualidade na circunscrição presentes a eleição majoritária e a proporcional, desde que não haja, integrando a segunda, partido estranho à primeira, como então assentar a harmonia, com a ordem jurídica de hoje, da tão discutida verticalização? A que serviço está a verticalização no que centraliza a opção de escolha com quem coligar a partir da candidatura à Presidência da República? A cidadania direciona à abertura, a ter-se ambiente a proporcionar aos eleitores um leque de opções, sem chegar-se, com isso, à promiscuidade.

Como imaginar entrelaçamento a envolver partidos que se unam visando à escolha do mandatário maior da nação e de governadores, senadores, deputados federais e estaduais em nada menos do que 27 unidades federadas? A verticalização restringe, a mais não poder, a composição das forças políticas do país, implicando direcionamento impróprio, olvidando-se com ela a máxima segundo a qual o verdadeiro equilíbrio decorre do somatório de forças distintas.

E conclui Sua Excelência:

Respondo à consulta no sentido de as coligações observarem, nas eleições majoritária e proporcional, o previsto quanto à primeira na mesma circunscrição. Faço-o, tendo em conta que, em decorrência da autonomia partidária, a regra é a liberdade dos partidos de se coligarem, sendo exceção a norma a respeito da coligação relativa à eleição majoritária considerada a mesma circunscrição.

Já antecipo, Senhor Presidente, minhas desculpas, pois a exiguidade do tempo pode não ter me permitido sintetizar todos os pontos do voto do Ministro Marco Aurélio, mas a presença de Sua Excelência, certamente, suprirá qualquer possível falha de minha parte.

Digo eu.

Sempre entendi que a questão das coligações deve ser assunto de deliberação autônoma dos partidos, por meio de seus órgãos decisórios, na forma estatutária.

Não vejo, sinceramente, o que há, ou o que possa haver de jurídico, quando o partido A resolve se coligar com o partido B, e assim por diante, ou deixar de se coligar por esta ou aquela razão.

Tenho para mim que a questão deve residir na exclusiva conveniência política das agremiações partidárias, que, por outro lado, prestarão contas de suas iniciativas aos seus filiados e eleitores.

Não excluo, por evidente, por mais que defenda a autonomia dos partidos políticos, a intervenção da Justiça Eleitoral no que concerne ao controle da legalidade, e, inclusive, no cumprimento das normas estatutárias.

Todavia, embora reitere que a matéria deveria estar na exclusiva alçada dos partidos políticos, a partir do momento em que se aciona o mecanismo de consulta de que trata o inciso XII do art. 23 do Código Eleitoral, o Tribunal tem de se pronunciar, e a questão passa a ser examinada exclusivamente sob o prisma jurídico.

E assim o foi em 2002, quando o Tribunal respondeu à Consulta nº 715, de que foi relator o eminente Ministro Garcia Vieira.

O que esteve na exclusiva deliberação dos partidos políticos em 1998, quando não se exigiu o cumprimento da regra da verticalização, teve em 2002 enquadramento jurídico da questão a partir das premissas do caráter nacional dos partidos e do preceito estabelecido no art. 86 do Código Eleitoral, que define as circunscrições eleitorais.

Nessa linha de raciocínio, Senhor Presidente, lamentando que não tenha podido me dedicar a este voto como gostaria, não posso, todavia, deixar de observar o tempo para que o tema seja deliberado pela Corte.

E é exatamente o fator tempo, Senhor Presidente, Senhores Ministros, que me leva a adotar a mesma posição que o Tribunal adotou ao responder à Consulta nº 715, antes mencionada.

Não se trata de mera conveniência, como a princípio poderia transparecer, mas de preservar a segurança jurídica das decisões tomadas pela Corte, principalmente na consideração de que não houve nenhum fato superveniente, legislativo ou não, de qualquer natureza (uma declaração de inconstitucionalidade da norma, por exemplo), que justificasse a mudança de entendimento.

O Congresso – já tive oportunidade de dizer isso publicamente – teve tempo para aperfeiçoar a norma ou retornar ao sistema de partidos regionais, se assim o entendesse, o que talvez pudesse atender mais convenientemente às mencionadas peculiaridades ou realidades de cada região do país.

Não é o caso.

Diante da omissão legislativa, voluntária ou involuntária, o fato é que não houve mudança no ordenamento jurídico.

Por isso, não posso dar à autonomia partidária, por mais que queira interpretá-la com a maior abrangência, uma extensão que conflite com o caráter nacional dos partidos políticos, de observância obrigatória pela disposição do *caput* do art. 17 da Constituição Federal:

Art. 17. [...] observados os seguintes preceitos:  
I – caráter nacional;  
[...].

Há, ainda, um aspecto no tema que me parece insuperável: tenho dito publicamente que não me seduz uma interpretação muito rigorosa do art. 16 da Constituição ao estabelecer:

Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

Tenho para mim que as regras que não causem impacto significativo nas eleições devem ser excluídas da proibição, desde que se entenda que venham em benefício da lisura e da normalidade das próprias eleições. Poderia, entre

outros exemplos, mencionar normas que visassem a diminuir o custo das campanhas, que aperfeiçoassem o sistema de prestação de contas etc.

Mas, no caso, embora as coligações sejam objeto de deliberação nas convenções partidárias que se realizam no período de 10 a 30 de junho de ano eleitoral (art. 8º da Lei nº 9.504/97), quando entendo que efetivamente se inicia o processo eleitoral, é convir que a impossibilidade de mudança de partido em face do termo de um ano, de que cuida o art. 18 da Lei nº 9.096/95, impede que a eventual mudança – legislativa ou interpretativa – produza efeitos ou tenha eficácia retrooperante, ao arrepio de situações consolidadas pelo tempo.

Vale dizer, não tendo havido nenhuma mudança legislativa ou interpretativa até um ano antes da eleição, muitos cidadãos, ou mesmo detentores de mandato eletivo, tinham a real e efetiva expectativa de que a regra da verticalização estaria valendo para a eleição que se avizinha.

Não vou entrar no campo das especulações, se A ou B deixaram de mudar de partido, por essa ou aquela razão. O que não posso, e o digo enfaticamente, é privar de garantia jurídica aqueles que acreditaram que a regra não seria mudada, principalmente diante da impossibilidade jurídica de filiação partidária em face do art. 18 da Lei dos Partidos Políticos.

Reitero o maior respeito aos que pensam em contrário, mas não posso frustrar uma situação jurídica consolidada pelo tempo, que é a impossibilidade de qualquer cidadão mudar de partido com menos de um ano da realização das eleições.

Essa circunstância, indiscutivelmente, sensibiliza-me a votar pela manutenção do que se decidiu na Consulta nº 715, com a vênua devida ao eminente Ministro Marco Aurélio.

## **VOTO (RATIFICAÇÃO)**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (relator): Senhor Presidente, peço a palavra, como relator, apenas para ressaltar alguns aspectos. Proclamo e busco defender também, acima de tudo, o respeito às regras estabelecidas. Isso implica a meu ver o preço pago por se viver em uma democracia, ou seja, no caso eleitoral, as regras do próprio certame, contidas no arcabouço normativo legal e especialmente constitucional. Não propus, na resposta à consulta, mudança na legislação em vigor. Parti para a leitura fidedigna do conteúdo do art. 6º da Lei nº 9.504/97. Esse artigo, como ressaltei no voto,

homenageando a autonomia dos partidos políticos, reconhecendo a realidade nacional, que revela um país de dimensões continentais, preceitua que é facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, e, na Justiça Eleitoral, sempre definiu-se circunscrição considerada a espécie de eleição – eleição municipal, o município; eleição para o governo estadual, para o Senado da República, para a Assembléia e Câmara dos Deputados, o próprio estado, e eleição nacional, evidentemente, o território nacional –, celebrar coligações para a eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, admitir-se, até mesmo dentro da circunscrição, a formação de mais de uma coligação, ou seja, para a eleição proporcional, considerados os partidos, nem todos integrantes da coligação para o pleito majoritário. Na espécie, em 1998, observou-se o art. 6º tal como ele ainda se contém. Em 2002 é que houve uma nova interpretação desse mesmo artigo, da lei de 1997, e, vencidos dois ministros, os Ministros Sepúlveda Pertence e Sálvio de Figueiredo, o Tribunal proclamou que haveria o apontado em meu voto, o engessamento das coligações, com a denominada verticalização. Faço uma pergunta: seria possível, numa opção política legislativa, ter-se a eleição para o cargo maior do país isolada? Realizar-se apenas a eleição para presidente da República? Seria, e aí se cogitaria de coligação apenas para esse cargo, não verticalizada, ou seja, sem apanhar as eleições estaduais. De qualquer forma, estamos baixando hoje, como baixamos ontem, aprovamos ontem, resoluções e simplesmente não repetimos as de 2004, de 2002, de 1998, e baixamos essas resoluções, sem legislar, a partir da leitura que hoje fazemos da Lei nº 9.504/97. Quando houve a impugnação às resoluções do Tribunal de 2002 revelando a verticalização, busquei sustentar, no Supremo, a necessidade de a Corte, guardiã maior da Carta, abrir o “embrulho” e adentrar o tema de fundo. Para tanto, asseverei que, em 2002, esta Corte, na resposta à consulta mencionada pelo Ministro Caputo Bastos, não se limitara a interpretar o art. 6º, mas atuara no campo normativo abstrato autônomo, legislando sobre a matéria. Esse convencimento persiste e entendo que, no caso, observado com fidelidade o art. 6º em comento, a referência nele contida à circunscrição, e mesmo assim se admitindo dentro desta mais de uma coligação, não se pode cogitar de verticalização, verticalização que, a partir da Presidência da República, conflita, repita-se, com a previsão legal de mais de uma coligação na mesma circunscrição, porque, feita a coligação no âmbito da Federação, não será dado ter essa coligação no estado para a eleição majoritária e uma diversa para a proporcional, consideradas a Assembléia e a Câmara de Vereadores. Por isso, mantenho o voto no sentido de entender que a verticalização conflita

com o disposto no art. 6º da Lei nº 9.504/97, para dizer o mínimo, e também com a autonomia dos partidos políticos, consagrada na Constituição Federal, impondo engessamento e com isso menosprezando a liberdade em seu sentido maior.

### **EXTRATO DA ATA**

Cta nº 1.185 – DF. Relator originário: Ministro Marco Aurélio – Relator para a resolução: Ministro Caputo Bastos – Consultente: Ronaldo Nóbrega Medeiros, secretário-geral da Comissão Executiva Nacional do Partido Social Liberal (PSL).

Decisão: O Tribunal, por maioria, respondeu negativamente à consulta, nos termos do voto do Ministro Caputo Bastos. Vencidos os Ministros Marco Aurélio (relator) e Cesar Asfor Rocha.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Gilmar Mendes. Presentes os Srs. Ministros Marco Aurélio, Cezar Peluso, Humberto Gomes de Barros, Cesar Asfor Rocha, Caputo Bastos, Gerardo Grossi e o Dr. Antônio Fernando Souza, procurador-geral eleitoral.

# AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 3.685-8\* – DISTRITO FEDERAL

**Relatora:** Ministra Ellen Gracie.

**Requerente:** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

**Advogado:** Dr. Roberto Antonio Busato.

**Requerido:** Congresso Nacional.

Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 2º da EC nº 52, de 8.3.2006. Aplicação imediata da nova regra sobre coligações partidárias eleitorais, introduzida no texto do art. 17, § 1º, da CF. Alegação de violação ao princípio da anterioridade da Lei Eleitoral (CF, art. 16) e às garantias individuais da segurança jurídica e do devido processo legal (CF, art. 5º, *caput*, e LIV). Limites materiais à atividade do legislador constituinte reformador. Arts. 60, § 4º, IV, e 5º, § 2º, da CF.

1. Preliminar quanto à deficiência na fundamentação do pedido formulado afastada, tendo em vista a sucinta porém suficiente demonstração da tese de violação constitucional na inicial deduzida em juízo.

2. A inovação trazida pela EC nº 52/2006 conferiu *status* constitucional à matéria até então integralmente regulamentada por legislação ordinária federal, provocando, assim, a perda da validade de qualquer restrição à plena autonomia das coligações partidárias no plano federal, estadual, distrital e municipal.

3. Todavia, a utilização da nova regra às eleições gerais que se realizarão a menos de sete meses colide com o princípio da anterioridade eleitoral, disposto no art. 16 da CF, que busca evitar a utilização abusiva ou casuística do

---

\* Íntegra do relatório e voto da Ministra Ellen Gracie (Referência: *Notícias do STF*, de 23.3.2006) e dos votos dos Ministros Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence (Referência: Originais fornecidos pelos gabinetes dos respectivos ministros).

processo legislativo como instrumento de manipulação e de deformação do processo eleitoral (ADI nº 354, rel. Min. Octavio Gallotti, *DJ* 12.2.93).

4. Enquanto o art. 150, III, *b*, da CF encerra garantia individual do contribuinte (ADI nº 939, rel. Min. Sydney Sanches, *DJ* 18.3.94), o art. 16 representa garantia individual do cidadão-eleitor, detentor originário do poder exercido pelos representantes eleitos e “a quem assiste o direito de receber, do Estado, o necessário grau de segurança e de certeza jurídicas contra alterações abruptas das regras inerentes à disputa eleitoral” (ADI nº 3.345, rel. Min. Celso de Mello).

5. Além de o referido princípio conter, em si mesmo, elementos que o caracterizam como uma garantia fundamental oponível até mesmo à atividade do legislador constituinte derivado, nos termos dos arts. 5º, § 2º, e 60, § 4º, IV, a burla ao que contido no art. 16 ainda afronta os direitos individuais da segurança jurídica (CF, art. 5º, *caput*) e do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV).

6. A modificação no texto do art. 16 pela EC nº 4/93 em nada alterou seu conteúdo principiológico fundamental. Tratou-se de mero aperfeiçoamento técnico levado a efeito para facilitar a regulamentação do processo eleitoral.

7. Pedido que se julga procedente para dar interpretação conforme no sentido de que a inovação trazida no art. 1º da EC nº 52/2006 somente seja aplicada após decorrido um ano da data de sua vigência.

## RELATÓRIO

**A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE:** O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil propôs ação direta de inconstitucionalidade em face do art. 2º da Emenda Constitucional nº 52, de 8.3.2006, que alterou a redação do art. 17, § 1º, da Constituição Federal, para inserir em seu texto, no que diz respeito à disciplina relativa às coligações partidárias eleitorais, a regra da não-obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito

nacional, estadual, distrital ou municipal. O dispositivo impugnado determina a aplicação dos efeitos da referida emenda “às eleições que ocorrerão no ano de 2002” (fl. 15).

Aponta o requerente ofensa à regra da anualidade estabelecida no art. 16 da Constituição Federal: “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”. Assevera que a emenda constitucional inclui-se no amplo conceito de lei previsto nessa norma constitucional, ou seja, lei é gênero, que abrange espécies como lei constitucional, lei complementar e lei ordinária.

Sustenta ainda que a infringência ao art. 16 da Constituição levada a efeito pelo dispositivo atacado traz consigo violência à garantia individual da segurança jurídica consagrada no art. 5º, *caput*, da Carta Magna. Esclarece que a regra da anualidade também deriva do princípio do Estado democrático de direito. Assim, por atingir cláusulas pétreas, intangíveis por força do art. 60, § 4º, da Lei Maior, o art. 2º da EC nº 52/2006 deve ser considerado inconstitucional.

Requer, dessa forma, cautelarmente, a suspensão da vigência da norma contestada e, no mérito, a sua declaração de inconstitucionalidade.

Após o ajuizamento da presente ação, a autora apresentou parecer da lavra do ilustre jurista Fábio Konder Comparato, no qual reitera os argumentos lançados na petição inicial (fls. 26/32).

Com base no art. 12 da Lei nº 9.868/99, vieram informações da Mesa do Congresso Nacional (fls. 34/38), em que alega não existir a inconstitucionalidade suscitada. Afirma que o art. 16 da Constituição, por se dirigir ao legislador ordinário, não prevalece contra a EC nº 52/2006. Traz precedente desta Suprema Corte (RE nº 129.392, rel. Min. Sepúlveda Pertence), no qual se afirmou a inoponibilidade do art. 16 da Carta Magna à aplicação imediata de lei complementar a que se refere o art. 14, § 9º, da Constituição. Considerado esse julgado, com muito mais razão, assevera, a anualidade não pode ser invocada em face de emenda à Constituição. Manifesta-se, portanto, o Congresso Nacional pela improcedência do pedido formulado.

O advogado-geral da União, em sua manifestação (fls. 40/72), afirma preliminarmente que, nos termos do art. 3º da Lei nº 9.868/99, a presente ação deve ser indeferida, ante a ausência de razoável fundamentação quanto à suposta violação ao art. 5º da Constituição.

Sobre o mérito, alega que o postulado da anualidade do art. 16 da Constituição não se aplica à EC nº 52/2006, pois esta trata de coligações partidárias, matéria que, por ser afeta ao direito partidário, não se confunde com o processo eleitoral. Prossegue sua exposição com o argumento de que,

se foi possível ao Tribunal Superior Eleitoral, em março de 2002, estabelecer exegese sobre as alianças partidárias para as eleições daquele ano, sem que isso representasse ofensa à segurança jurídica, “muito mais legítima mostra-se a interpretação fixada pela Emenda Constitucional nº 52 e aplicação das alterações do art. 17, § 1º, da Lei Maior, às eleições de 2006”. Assevera, de outra parte, que a regra do art. 16 da Carta Magna não integra o rol das cláusulas pétreas, pois não decorre necessariamente do princípio democrático e da segurança jurídica. Esclarece que, mesmo tida a anualidade por princípio constitucional intangível, a EC nº 52/2006 com ela não conflita, ao contrário, “concorre justamente para a expansão do rol dos direitos e garantias individuais”. Tece, por fim, considerações sobre a verticalização das alianças partidárias, para, ao cabo, manifestar-se pela improcedência do pedido.

A Procuradoria-Geral da República, em parecer (fls. 74/87) da lavra de seu procurador-geral, Doutor Antonio Fernando de Souza, alegou que a inobservância do que disposto no art. 16 abalaria a seriedade do processo eleitoral, pois comprometeria todas as decisões políticas subseqüentes, que estariam sob constantes questionamentos acerca de sua legitimidade intrínseca. Assevera que o art. 60, § 4º, II, ao incluir, no núcleo intangível da Constituição Federal, o voto direto, secreto, universal e periódico, está protegendo, na verdade, o próprio princípio democrático, de caráter evidentemente imutável.

Aduz, outrossim, que o art. 16 da Constituição explicita prevenção ao casuísmo, que deve se dar de uma maneira mais ampla, “precavendo-se o processo eleitoral de qualquer espécie de alteração extemporânea, em detrimento da segurança jurídica exigida pela necessária legitimação do pleito” (fl. 83). Conclui, assim, representar o dispositivo constitucional em análise mecanismo de limitação ao poder estatal, “a ser exercido, portanto, em parâmetros anteriormente estabelecidos, atendendo-se um lapso temporal específico, dentro do qual estará suspensa a eficácia de norma do processo eleitoral” (fl. 86). Opinando, dessa forma, pela procedência do pedido formulado, sintetizou o chefe do Ministério Público Federal sua posição em ementa que possui o seguinte teor (fl. 74):

Ação direta de inconstitucionalidade. Rito do art. 12 da Lei nº 9.868/99. Emenda Constitucional nº 52, de 8 de março de 2006, em que se assegura aos partidos políticos a plena autonomia para adotar o regime de suas coligações eleitorais. Previsão de imediata aplicação. Confronto com o espírito da Constituição. Procedimento como item integrante da evolução do sistema político.

Legitimação das decisões políticas por intermédio do procedimento. Alterações dos códigos legais devem se pautar por regras previamente delineadas. Art. 16 da Lei Fundamental como expressão máxima desse discurso. Abalo do regime democrático em face do enfraquecimento jurídico das instituições. Conflito que se resolve em favor do preceito marcado pelo art. 16. Disposição que inova o processo eleitoral, rearrumando as formatações pelas quais se expressarão as tendências e os agentes participantes do pleito, que se avizinha. Segurança jurídica a ser prestigiada. Plausibilidade do pedido demonstrada. Patente risco de inflamação e dúvida social.  
Parecer pela procedência do pedido.

Na manhã de hoje, recebi peça da lavra do eminente Ministro Paulo Brossard de Souza Pinto, com considerações coerentes com a manifestação da Mesa do Senado Federal. Fiz distribuir cópias aos eminentes ministros.

É o relatório. Distribuam-se, com urgência, cópias aos Senhores Ministros.

## VOTO

**A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE** (relatora): Afasto, inicialmente, a preliminar suscitada pela Advocacia-Geral da União, na qual alega ausência de fundamentação da pretensão deduzida na inicial. Afirma que a autora não cumpriu sua obrigação de explicitar de que forma a norma atacada estaria ofendendo os dispositivos constitucionais invocados. Embora sucinta a peça exordial, considero que a requerente cumpriu mais do que o mínimo necessário para bem expor a controvérsia por ela instaurada, pois, ao longo de seu arrazoado, buscou demonstrar de que maneira a inovação impugnada teria contrariado o princípio constitucional da segurança jurídica.

2. Em 8 de março de 2006, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 52, que, ao dar nova redação ao art. 17, § 1º, da Carta Magna, incorporou ao texto constitucional comando que assegura aos partidos políticos autonomia “para adotar (1) os critérios de escolha e (2) o regime de suas *coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal*”. O tema tratado na referida emenda é de natureza eminentemente eleitoral e era exclusivamente disciplinado, por força da competência prevista no

art. 22, I, da Constituição,<sup>1</sup> na legislação ordinária federal, mais especificamente no art. 6º da Lei nº 9.504, de 30.9.97 (Código Eleitoral), cujo *caput* enuncia:

Art. 6º É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.

A exegese dessa norma infraconstitucional, principalmente no que se refere ao alcance da expressão “dentro da mesma circunscrição”, gerou dúvidas entre os partidos políticos, que foram afastadas após o resultado da Consulta nº 715, rel. Min. Garcia Vieira, formulada, em 10.8.2001, perante o Tribunal Superior Eleitoral. A interpretação prevalecente foi, então, sintetizada na Resolução nº 21.002, de 26.2.2002, que possui o seguinte teor:

Consulta. Coligações.

Os partidos políticos que ajustarem coligação para eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador de estado ou do Distrito Federal, senador, deputado federal e deputado estadual ou distrital com outros partidos políticos que tenham, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato à eleição presidencial.

Consulta respondida negativamente.

Na honrosa qualidade de integrante daquela Corte Superior Eleitoral, participei da assentada ora comentada, na qual teci as seguintes manifestações ao me filiar à tese majoritária:

Basicamente, a divergência quanto à matéria de fundo se resume à interpretação a ser dada à cláusula contida no art. 6º da Lei nº 9.504/97 [...].

[...]

Conforme desenvolvido no voto de V. Exa., Sr. Presidente, quando houver eleições gerais (nacional e estaduais), como é o caso do próximo pleito, a circunscrição maior, necessariamente, abrange

<sup>1</sup> CF art. 22, I: “Compete privativamente à União legislar sobre: I – direito civil, comercial, penal, processual, *eleitoral*, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho”.

e engloba as circunscrições menores, acarretando a necessidade de coerência entre as coligações formadas num e noutro dos planos.

Portanto, o âmbito de validade da restrição a que corresponde a cláusula – *dentro da mesma circunscrição* – deve ser entendido como o espaço maior, aquele em que se dá a eleição nacional. As coligações que neste patamar se formarem condicionam e orientam as que forem propostas para o âmbito dos estados-membros. [...]

Mais ainda reforça esta minha convicção o fato de que, ao *cidadão-eleitor*, esta interpretação sinaliza no sentido da coerência partidária e no da consistência ideológica das agremiações e das alianças que se venham a formar, com inegável aperfeiçoamento do sistema político-partidário. (Destaquei.)

Da apontada Consulta nº 715, surgiu o art. 4º, § 1º, da Instrução nº 55<sup>2</sup>, também do TSE, que disciplinou a escolha e o registro dos candidatos para as eleições do ano de 2002. Esse dispositivo foi, então, impugnado perante o Supremo Tribunal Federal nas ações diretas de inconstitucionalidade nºs 2.626 e 2.628, ambas de relatoria originária do eminente Ministro Sydney Sanches, as quais não foram conhecidas tendo em vista a natureza secundária, interpretativa e regulamentar da instrução atacada. O acórdão, cuja redação a mim foi incumbida, possui os seguintes termos (DJ 5.3.2004):

Ação direta de inconstitucionalidade. Parágrafo 1º do art. 4º da Instrução nº 55, aprovada pela Resolução nº 20.993, de 26.2.2002, do Tribunal Superior Eleitoral. Art. 6º da Lei nº 9.504/97. Eleições de 2002. Coligação partidária. Alegação de ofensa aos arts. 5º, II e LIV, 16, 17, § 1º, 22, I e 48, *caput*, da Constituição Federal. Ato normativo secundário. Violação indireta. Impossibilidade do controle abstrato de constitucionalidade.

Tendo sido o dispositivo impugnado fruto de resposta à consulta regularmente formulada por parlamentares no objetivo de esclarecer o disciplinamento das coligações tal como previsto pela Lei nº 9.504/97 em seu art. 6º, o objeto da ação consiste, inegavelmente,

<sup>2</sup> Art. 4º, § 1º, da Instrução nº 55 – Classe 12ª – Distrito Federal, aprovada pela Resolução nº 20.993, de 26.2.2002, do Tribunal Superior Eleitoral:

“Os partidos políticos que lançarem, isoladamente ou em coligação, candidato/a à eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador/a de estado ou do Distrito Federal, senador/a, deputado/a federal e deputado/a estadual ou distrital com partido político que tenha, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato/a à eleição presidencial (Lei nº 9.504/97, art. 6º; Consulta nº 715, de 26.2.2002).”

em ato de interpretação. Saber se esta interpretação excedeu ou não os limites da norma que visava integrar, exigiria, necessariamente, o seu confronto com esta regra, e a Casa tem rechaçado as tentativas de submeter ao controle concentrado o de legalidade do poder regulamentar. Precedentes: ADI nº 2.243, rel. Min. Marco Aurélio, ADI nº 1.900, rel. Min. Moreira Alves, ADI nº 147, rel. Min. Carlos Madeira.

Por outro lado, nenhum dispositivo da Constituição Federal se ocupa diretamente de coligações partidárias ou estabelece o âmbito das circunscrições em que se disputam os pleitos eleitorais, exatamente, os dois pontos que levaram à interpretação pelo TSE. Sendo assim, não há como vislumbrar ofensa direta a qualquer dos dispositivos constitucionais invocados.

Ação direta não conhecida. Decisão por maioria.

Após essa última decisão, as agremiações partidárias contrárias à formação das coligações eleitorais nos moldes então estabelecidos ainda tentaram, com algumas variações e já para as eleições gerais de outubro de 2006, duas novas investidas perante o Tribunal Superior Eleitoral, que também não lograram êxito em razão da ausência de qualquer modificação no ordenamento jurídico pátrio quanto ao tema ora tratado (Pet nº 1.591, rel. Min. Luiz Carlos Madeira, julg. em 15.2.2005,<sup>3</sup> e Consulta nº 1.185, rel. p/ a res. Min. Caputo Bastos, julg. em 3.3.2006).<sup>4</sup>

Este é, portanto, um rápido esboço do cenário fático-normativo em que surge a Emenda Constitucional nº 52, promulgada em 8.3.2006, e que, pela atuação do legislador constituinte derivado, conferiu *status* constitucional à matéria até então integralmente regulamentada por legislação ordinária federal. Tal legislação tem sentido radicalmente oposto e incompatível com a nova orientação adotada, tudo conforme legítima interpretação da mais alta Corte Eleitoral do país. A inovação, enquanto vigente, tem o condão de provocar, a princípio, a perda da validade de qualquer restrição normativa à plena autonomia de uma coligação partidária surgida, por exemplo, no plano estadual ou distrital em face das que venham a se formar, em prol de outras candidaturas, no plano federal ou municipal.

<sup>3</sup> A Petição nº 1.591 – Classe 18ª – Distrito Federal, rel. Min. Luiz Carlos Madeira, originou a Resolução nº 21.986, DJ 30.5.2005, que possui o seguinte teor:

“Petição. Declaração de insubsistência do ‘princípio da verticalização’. Pedido fundamentado em projeto de lei. Impossibilidade de atendimento. Pedido indeferido”.

<sup>4</sup> A Consulta nº 1.185 – Classe 5ª – Distrito Federal, rel. p/ a res. Min. Caputo Bastos, originou a Resolução nº 22.161, ainda não publicada.

3. Na presente ação direta de inconstitucionalidade, a Ordem dos Advogados do Brasil, pelo seu Conselho Federal, restringiu sua impugnação ao art. 2º da emenda em exame, que trata do momento em que as coligações partidárias eleitorais poderão ser constituídas em consonância com a nova redação do art. 17, § 1º, da Constituição. Assim dispõe o preceito impugnado:

Art. 2º Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se às eleições que ocorrerão no ano de 2002.

Em primeiro lugar, afasto, por óbvio, qualquer leitura que cogite ter o referido comando a pretensão de alcançar, retroativamente, as eleições gerais realizadas no ano de 2002, para as quais imperou, conforme o retrospecto acima desenhado, a regra da obrigatoriedade da verticalização das coligações partidárias. É fácil de perceber que, se, por absurdo, tivesse sido esse o propósito da norma, nela estaria a forma verbal pretérita “eleições que ocorreram em 2002”, e não o termo “ocorrerão”, no futuro do presente.

4. Também não me convence o argumento de que tal referência às eleições já consumadas em 2002 serviria para contornar a imposição presente no art. 16 da Constituição Federal, entendendo-se, assim, que, se a nova disposição sobre as coligações já tivesse valido, ainda que de forma fictícia, para o pleito passado, não caberia mais avaliar a ocorrência do decurso de um ano entre a data da vigência da recente alteração normativa e as próximas eleições. Entendo que a atecnia havida, representada pelo acréscimo, ao texto constitucional, de norma que prevê sua futura aplicação a evento já pertencente ao passado há quase 4 anos, teve como principal razão a complexidade, as peculiaridades e as dificuldades ínsitas ao processo legislativo brasileiro, fator somado, ainda, a circunstâncias políticas atuais que reativaram a pretensão de uma célere promulgação de projeto de emenda constitucional que possuía, em sua tramitação final, a mesma redação de substitutivo integrante de relatório aprovado em 3.4.2002, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (Parecer nº 244, de 2002, rel. Sen. José Fogaça, *DSF* 12.2.2002).

5. De qualquer modo, o que realmente interessa examinar no julgamento da presente ação direta é a constitucionalidade da aplicação da nova regra eleitoral sobre coligações partidárias às eleições gerais que serão realizadas em menos de sete meses. O principal parâmetro de confronto no presente caso é, sem dúvida alguma, o art. 16 da Constituição Federal, que dispõe:

Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

Trata-se de proclamação expressa do princípio constitucional da anterioridade eleitoral. Celso Ribeiro Bastos, ainda em comentário dirigido à redação original do dispositivo (“A lei que alterar o processo eleitoral só entrará em vigor um ano após sua promulgação”), anterior à EC nº 4/93, assevera que:

A preocupação fundamental consiste em que a Lei Eleitoral deve respeitar o mais possível a igualdade entre os diversos partidos, estabelecendo regras equânimes, que não tenham por objetivo favorecer nem prejudicar qualquer candidato ou partido. Se a lei for aprovada já *dentro do contexto de um pleito*, com uma configuração mais ou menos delineada, é quase inevitável que ela será atraída no sentido dos diversos interesses em jogo, nessa altura já articulados em candidaturas e coligações. A Lei Eleitoral deixa de ser aquele conjunto de regras isentas, a partir das quais os diversos candidatos articularão as suas campanhas, *mas passa ela mesma a se transformar num elemento da batalha eleitoral*.<sup>5</sup> (Destaquei.)

Fávila Ribeiro, ao dissertar sobre a essência do princípio em análise, preconiza que o tempo é um elemento marcante na dinâmica eleitoral, sendo necessário redobradas cautelas para que não seja utilizado para desvirtuamentos, “fomentando situações alvissareiras para uns e prejudiciais a outros”. Adverte esse doutrinador que “as instituições representativas não podem ficar expostas a flutuações nos seus disciplinamentos, dentre os quais sobrelevam os eleitorais, a que não fiquem ao sabor de dirigismo normativo das forças dominantes de cada período”. Salienta, outrossim, a importância do pleno discernimento entre a necessidade do aperfeiçoamento legislativo advindo com as reformas e “a noção do tempo *inapropriado* para empreendê-las, evitando a fase em que já estejam iniciados os entrechoques e personificados os figurantes com as suas siglas partidárias e *mesmo com coligações já definidas, ainda que não formalizadas pelas respectivas convenções*”.<sup>6</sup> (Destaquei.)

<sup>5</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 2, p. 597.

<sup>6</sup> RIBEIRO, Fávila. *Pressupostos constitucionais do Direito Eleitoral*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1990. p. 93.

6. Este Supremo Tribunal Federal, em mais de uma oportunidade, realizou aprofundado exame a respeito da importância e da altivez do art. 16 da Constituição Federal e do princípio nele encerrado, ainda que o ponto central dos debates travados tenha sido a melhor interpretação a ser dada à locução “processo eleitoral”, mais restrita que o termo “direito eleitoral” contido no art. 22, I, da mesma Carta.

Na ADI nº 354, rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 12.2.93, impugnou-se norma (art. 2º da Lei nº 8.037/90) cuja vigência imediata alterava, já para as eleições que ocorreriam no ano de 1990, o critério a ser adotado no cômputo de votos, no que diz respeito à prevalência do candidato ou do partido, quando houvesse dúvida sobre a real intenção do eleitor. Embora tenha prevalecido a tese de que não se tratava de norma relativa ao processo eleitoral, mas sim de direito material, destinada à interpretação da vontade já livremente manifestada pelo eleitor, relevantes manifestações sobre o princípio constitucional da anterioridade eleitoral vieram à tona, tanto nos votos que formaram a maioria, como nos vencidos.

Destaco em primeiro lugar a manifestação da douta Procuradoria-Geral da República, da lavra do então vice-procurador-geral, Dr. Afonso Henriques Prates Correia, para o qual buscou o constituinte

impedir que situações concretas conduzissem a alterações da legislação eleitoral, pretendendo com isto subtrair normas genéricas e abstratas de influências ditadas por interesses ocasionais, que poderiam macular a legitimidade democrática, com modificações ditadas pelo interesse de suprimir riscos, para a maioria, quanto ao resultado do processo eleitoral.

Concluiu o ilustre parecerista que “ficou tristemente célebre a expressão ‘casuismo’, como representativa da mudança das regras do jogo eleitoral, quando se desenhasse a conveniência dos que estivessem no poder”.

O eminente relator, Ministro Octavio Gallotti, fez referência, em seu voto, a julgado do Tribunal Superior Eleitoral em que essa mesma Corte recusara vigência imediata a norma que prorrogava o prazo de vencimento do registro de candidatos com representação parlamentar (Lei nº 8.054/90). Tendo participado também desse julgamento, transcreveu, então, S. Exa., suas considerações sobre o caso, as quais reproduzo:

No caso, em exame, Senhor Presidente, penso que, pelo contrário, estamos diante de um padrão clássico de aplicação do art. 16 da Constituição Federal.

Uma lei que modifica a relação entre os partidos, candidatos e eleitores, modifica a equação, a *correlação das forças* políticas e mesmo, Senhor Presidente, estando inserida no sistema partidário, [...] parece inegável que altera o processo eleitoral, naquilo que ele tem de mais sensível e peculiar, que é a *competição*. Julgo que não se pode negar que uma lei que permite a presença no processo eleitoral de determinados partidos políticos, que de outra forma a ele não estariam presentes seja uma regra que altera as forças da competição, mesmo plantada dentro da legislação que regula o sistema partidário. (Destaquei.)

Apontou, assim, o nobre relator, Ministro Octavio Gallotti, como fatores de incidência da proibição constitucional contida no art. 16, a surpresa da interferência na correlação das forças políticas, no equilíbrio das posições de partidos e candidatos, nos elementos da disputa e de competição, bem como a quebra da isonomia.

7. Diante de tudo o que foi salientado até o momento sobre a inegável posição de destaque – sem precedentes na história constitucional brasileira – dado pelo Constituinte de 1988 ao princípio da anterioridade eleitoral, como instrumento indispensável a uma mínima defesa da insuspeita e verdadeira representatividade que deve marcar o regime democrático de Estado, impõe-se, neste julgamento, definir se a alteração no processo eleitoral, a menos de um ano do pleito, pela específica circunstância de ter sido introduzida pelo constituinte derivado, é capaz de neutralizar, por si só, todas as conseqüências nefastas dessa ingerência no equilíbrio de forças político-eleitorais formado durante a vigência de regras até então conhecidas e respeitadas por todos.

Registro, inicialmente, que as emendas constitucionais, não obstante a invulgar superioridade que possuem no ordenamento jurídico, são elaboradas, tal qual todas as demais espécies normativas, no âmbito de um *processo legislativo*, conforme prevê o art. 59 da Constituição Federal.<sup>7</sup> No julgamento da ADI nº 354 acima referida, bem salientou o eminente Ministro Celso de Mello que o legislador constituinte originário, na gênese no art. 16, atentou para a necessidade de coibir “a utilização abusiva e casuística do processo legislativo como instrumento de manipulação e de deformação dos pleitos eleitorais”. Ora, se as emendas constitucionais, conforme expressamente previsto na Constituição, são produtos gerados na existência de um processo

<sup>7</sup> CF, art. 59: “O *processo legislativo* compreende a elaboração de: I – *emendas à Constituição*; II – leis complementares; III – leis ordinárias; IV – leis delegadas; V – medidas provisórias; VI – decretos legislativos; VII – resoluções. Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis”.

legislativo, também elas podem, com muito mais gravidade, servir como instrumento de abusos e casuísmos capazes de desestabilizar a normalidade ou a própria legitimidade do processo eleitoral. É forçoso concluir que em termos de impacto no contexto dinâmico de uma eleição que se aproxima, tanto faz que a alteração se dê por emenda, lei complementar ou lei ordinária, pois a equação das forças políticas que desaguariam, sob a vigência de certas normas, na vitória desta ou daquela possível candidatura, poderá sofrer, por fator alheio à vontade popular, completa reformulação.

Não me parece que a Constituição Federal tenha pretendido suportar anomalia por ela mesma combatida quando a regra modificadora for integrada ao seu próprio texto. Por esse raciocínio, todas as vezes que se pretenda burlar a norma anticasuísta, será possível lançar mão da elaboração de emenda constitucional, até que o princípio consagrado pelo constituinte originário esteja completamente nulificado. Não é demais advertir que qualquer tema de Direito Eleitoral, a princípio disciplinável por legislação ordinária, pode ser regulamentado pelo exercício do poder constituinte derivado. Todas essas questões apontam, ao meu ver, para uma forte sinalização de que, no sistema de garantias fundamentais da Constituição, há impeditivos para a adoção de artifícios dessa natureza.

8. Tal como ocorrido no julgamento da ADI nº 939, rel. Min. Sydney Sanches, *DJ* 17.12.93 (cautelar) e 18.3.94 (mérito), entendo estar em jogo questão relacionada à limitação material ao poder de reforma da Constituição. Nesse precedente, no qual foi declarada a inconstitucionalidade de parte do art. 2º, § 2º, da Emenda Constitucional nº 3, de 17.3.93, entendeu a Corte que o afastamento do princípio da anterioridade tributária (CF, 150, III, *b*), possibilitando a imediata cobrança do então criado imposto sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira (IPMF), maculava garantia individual do contribuinte resguardada pelos arts. 5º, § 2º, e 60, § 4º, IV, da Constituição.

O referido art. 150, III, *b*, da Carta Magna proclama ser vedado a todas as unidades da Federação cobrar tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou. É perceptível uma coincidência nos propósitos pretendidos pelo constituinte originário ao instituir a anterioridade tributária e a eleitoral: a manutenção das regras do jogo em andamento, evitando-se sobressaltos e insegurança. No julgamento cautelar da referida ADI nº 939, o eminente Ministro José Néri da Silveira, citando Sacha Calmon Navarro Coelho, apontou a não-surpresa, a segurança jurídica e a confiança na lei fiscal como os postulados inspiradores do princípio da

anterioridade tributária. Na mesma linha, citou o eminente Ministro Celso de Mello manifestação doutrinária da autoria de Lise de Almeida,<sup>8</sup> que ora transcrevo, na qual se salientou que o princípio da anterioridade tributária representa:

[...] a garantia individual do contribuinte, pessoa natural ou jurídica, de que a cobrança de novos tributos, ou a majoração de tributos já existentes, deverá vir estabelecida em lei que seja por si conhecida com antecedência, de tal modo que o mesmo tenha ciência do gravame a que se sujeitará no futuro próximo. Abre-se, assim, a possibilidade ao contribuinte de previamente organizar e planejar seus negócios e atividades. *O fim primordial desta limitação constitucional é a tutela da segurança jurídica, especificamente configurada na justa expectativa do contribuinte quanto à certeza e à previsibilidade da sua situação fiscal.* (Destaquei.)

Da mesma forma que o art. 2º, § 2º, da EC nº 3/93 buscou instituir a inaplicabilidade do princípio da anterioridade tributária à exação então criada, a interpretação do art. 2º da EC nº 52/2006 que a autora pretende ver fulminada é a que afasta a incidência do princípio constitucional da anterioridade eleitoral da nova regra sobre coligações partidárias estabelecida no art. 1º da mesma emenda. Assim, enquanto o art. 150, III, *b*, da Constituição Federal encerra garantia individual do contribuinte, o art. 16, segundo penso, representa garantia individual do cidadão-eleitor, detentor originário do poder exercido por seus representantes eleitos (CF, art. 1º, parágrafo único). Categórica, quanto a essa dimensão subjetiva do princípio da anterioridade eleitoral, foi a conclusão do eminente Ministro Celso de Mello nas ações diretas de inconstitucionalidade nºs 3.345 e 3.365 (julg. em 25.8.2005, Informativo nº 398), na qual S. Exa. destaca que

o sentido maior de que se acha impregnado o art. 16 da Constituição reside na necessidade de preservar-se uma garantia básica assegurada, não só aos candidatos, mas, também, destinada aos próprios cidadãos, a que assiste o direito de receber, do Estado, o necessário grau de segurança e de certeza jurídicas contra alterações abruptas das regras inerentes à disputa eleitoral.

<sup>8</sup> ALMEIDA, Lise de. Princípio da anterioridade: evolução no Direito brasileiro e sua situação na Constituição. *RDTr*, n. 55, p. 321, 1991.

É norma que, conforme ressaltou o eminente Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento da ADI nº 354, protege o mais importante e relevante dos processos estatais da democracia representativa, o processo eleitoral, que assim o é

pela razão óbvia de que é ele a complexa disciplina normativa, nos estados modernos, da dinâmica procedimental do exercício imediato da soberania popular, para a escolha de quem tomará, em nome do titular dessa soberania, as decisões políticas dela derivadas.

Nessa mesma linha de pensamento, assim asseverou a douta Procuradoria-Geral da República em seu parecer:

A força dessa idéia é muito vigorosa: a aceitação pelos *cidadãos* de determinados agentes políticos, e com eles, de todas as decisões políticas tomadas em seu favor, tem o *lastro* basicamente no procedimento, ou seja, no caso, no processo eleitoral. O seu trabalho é assimilado pela sociedade em vista da seleção que o apóia. (Destaquei.)

9. Além de o princípio constitucional da anterioridade eleitoral conter, em si mesmo, elementos que o caracterizam como uma garantia fundamental oponível até mesmo à atividade do legislador constituinte derivado, nos termos dos arts. 5º, § 2º, e 60, § 4º, IV, a burla ao que contido no art. 16 da Constituição ainda afronta os direitos individuais da segurança jurídica (CF, art. 5º, *caput*) e do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV). Sobre o primeiro desses postulados do Estado de direito, assim se manifestou o eminente Ministro Gilmar Mendes no julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade nºs 3.105 e 3.128, redator para o acórdão o Min. Cezar Peluso, *DJ* 18.2.2005:

[...] o princípio da segurança jurídica traduz a proteção da confiança que se deposita na subsistência de um dado modelo legal (*Schutz des Vertrauens*). A idéia da segurança jurídica tornaria imperativa a adoção de cláusulas de transição nos casos de mudança radical de um dado instituto ou estatuto jurídico. Daí por que se considera, em muitos sistemas jurídicos, que, em casos de mudança de regime jurídico, a ausência de cláusulas de transição configura uma omissão inconstitucional.

No presente caso, é a própria Constituição que estipula um limite temporal para a plena aplicabilidade das novas regras que venham a alterar o processo eleitoral. Trata-se, conforme ressaltado pela requerente, de uma segurança jurídica qualificada pela própria Constituição. Por critério do legislador constituinte originário, somente após um ano contado da sua vigência, terá a norma aptidão para reger algum aspecto do processo eleitoral sem qualquer vinculação a circunstância de fato anterior à sua edição. A eleição alcançada nesse interregno fica, por isso, blindada contra as inovações pretendidas pelo legislador, subsistindo, assim, a confiança de que as regras do jogo em andamento ficarão mantidas.

10. No tocante à garantia fundamental do devido processo legal, na sua ótica substancial, ressaltou o eminente Ministro Sepúlveda Pertence, na ADI nº 354, não ser o bastante, para o processo eleitoral, que o jogo possua regras, sendo, assim, necessário que estas sejam prévias “à apresentação dos contendores e ao desenvolvimento da disputa e, portanto, imutáveis, até a sua decisão”. Assevera, ainda, S. Exa. que a anterioridade exigida pelo art. 16 “é essencial à aspiração de segurança e de isonomia, que estão subjacentes à idéia qualificada de processo, como do devido processo legal”. Trata-se, aqui também, de um devido processo legal qualificado, não bastando que o legislador, mesmo o constituinte derivado, respeite os preceitos que regem o processo legislativo, impondo-se, ainda, a observância da anterioridade.

11. Sobre o processo eleitoral e o impacto nele causado pela alteração temporalmente inadequada das normas que regem as coligações partidárias, além do que já foi asseverado, resalto que tal correlação há de ser obtida até mesmo na visão mais restritiva do alcance da expressão processo eleitoral perfilhada pelo eminente Ministro Moreira Alves. No julgamento da ADI nº 354, afirmou S. Exa. que o processo eleitoral abrange “as normas instrumentais diretamente ligadas às eleições, desde a fase inicial (a da apresentação das candidaturas) até a final (a da diplomação dos eleitos)”. Ora, a coligação partidária nada mais é que um dos instrumentos utilizados no processo eleitoral para a composição de alianças com objetivo de participação nas eleições em condições de maior competitividade. Diz respeito ao somatório de forças de um grupo de partidos políticos na apresentação de uma só candidatura para um determinado cargo eletivo. Conforme ressaltou o eminente Ministro Octavio Gallotti nesse mesmo julgado, o processo eleitoral estará alterado quando a nova disposição interferir na correlação das forças políticas, no equilíbrio das posições de partidos e candidatos e, portanto, na própria competição. Não vejo exemplo mais eloqüente de influência a esse

equilíbrio de forças do que a mudança nas regras concernentes às coligações. Também nessa direção trilhou a Casa na ADI nº 1.407-MC, DJ 24.11.2000, na qual o eminente relator, Ministro Celso de Mello, afirmou em seu douto voto que

o tema concernente às coligações partidárias – não obstante resultem estas da decisão exclusiva dos partidos políticos e de um juízo de conveniência que somente a eles pertence –, projeta-se, por sua natureza mesma, no âmbito do processo eleitoral, não podendo ser invocado como fator de restrição à atividade normativa desenvolvida pelo Poder Legislativo em campo que se insere na esfera de sua privativa competência institucional.

Afasto, portanto, a alegação da Advocacia-Geral da União no sentido de que a temática das coligações não se confundiria com o processo eleitoral.

12. Também não procede a afirmação de que este Supremo Tribunal teria considerado a aplicação da norma prevista no art. 16 da Constituição Federal restrita à atividade do legislador ordinário, por ter entendido legítima a aplicação imediata da Lei Complementar nº 64/90 (Lei das Inelegibilidades), que veio atender a imperativo presente no art. 14, § 9º, da Constituição Federal. No julgamento do RE nº 129.392, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 16.4.93, entendeu a maioria dos membros do Plenário que o citado art. 14, § 9º, da Carta Magna exigia a elaboração de um diploma inovador que viesse complementar o novo regime constitucional de inelegibilidades. Trata-se, portanto, de uma exceção ou de uma conformação de vontades do próprio constituinte originário, que não descaracteriza o princípio da anterioridade como uma garantia fundamental capaz de limitar o exercício do poder de revisão. A propósito, na ADI nº 939-MC já analisada, nem mesmo as exceções previstas na própria Constituição à aplicação do princípio da anterioridade tributária impediram que esta Corte reconhecesse o caráter de garantia individual do contribuinte desse postulado. Conforme asseverou o eminente Ministro Ilmar Galvão em seu voto, tal circunstância “só reforça o princípio-garantia, na medida em que serve para demonstrar que, para excepcioná-lo, se faz mister a iniciativa do próprio constituinte originário”.

13. Cabe, por último, advertir que a modificação no texto do art. 16 pela Emenda Constitucional nº 4/93 em nada alterou seu conteúdo principiológico fundamental. Tratou-se de mero aperfeiçoamento técnico, já que a redação original (“A lei que alterar o processo eleitoral só entrará em vigor um ano após sua promulgação”) provocava dificuldades na implementação das mudanças pretendidas, pois, conforme bem analisado por José Afonso da Silva,

criava o dispositivo constitucional em debate verdadeira *vacatio legis*, que evitava casuísmo nas épocas eleitorais, “mas se dificultava a regulamentação do processo eleitoral”<sup>9</sup>. No mesmo sentido, Celso Ribeiro Bastos<sup>10</sup>.

14. Ante todo o exposto, reconhecendo violação ao art. 60, § 4º, IV, c.c. art. 5º, *caput*, LIV e § 2º, da Constituição Federal, julgo *procedente* o pedido formulado na presente ação direta para:

a) declarar a inconstitucionalidade da expressão “aplicando-se às eleições que ocorrerão no ano de 2002”, contida no art. 2º da Emenda Constitucional nº 52, de 8.3.2006;

b) dar à parte remanescente do dispositivo interpretação conforme à Constituição, no sentido de que a referida emenda somente seja aplicada às eleições que venham a ocorrer após decorrido um ano da data de sua vigência.

É como voto.

## VOTO

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO:** Senhor Presidente, sem dúvida, o voto da eminente relatora foi coerente, considerado o que sempre sustentado por Sua Excelência, até mesmo quando de sua passagem no Tribunal Superior Eleitoral.

Acompanho Sua Excelência, mas o faço apenas quanto ao prejuízo declarado – parcial – da ação, no que ataca trecho sem concretude maior, ou seja, a expressão “aplicando-se às eleições que ocorrerão no ano de 2002”. E justificou a Ministra Ellen Gracie, apontando a razão de ser dessa parte do art. 2º da Emenda Constitucional nº 52: a proposta de emenda à Constituição começou a tramitar ainda no ano de 2002, muito embora no período – crítico, como todos sabemos – de um ano que antecedeu as eleições, segundo o próprio art. 16.

Colho de informações – que, penso, não chegaram a ser apresentadas – subscritas por esse homem público elogiável, exemplar, que é o Ministro Paulo Brossard, que a tônica sempre foi a homenagem à autonomia dos partidos políticos. E somente em época de exceção houve regra que limitou a capacidade eleitoral, mediante preceito de extravagância maior, segundo o qual – e aqui estou a citar a Lei nº 6.978, de 19 de janeiro de 1982:

<sup>9</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 234.

<sup>10</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. v. 2. p. 671.

Art. 8º Nas eleições previstas nesta lei, o eleitor [pobre eleitor, supertutelado] votará apenas em candidatos pertencentes ao mesmo partido, sob pena de nulidade do voto para todos os cargos.

O preceito mostrou-se uma verdadeira camisa-de-força, um engessamento, com desprezo, a mais não poder, da própria cidadania.

Após os novos ares democráticos – e é preciso pensar-se nisso para se perceber o alcance, em si, da Emenda Constitucional nº 52 – decorrentes da Carta apontada por Ulisses Guimarães – já citado neste julgamento – como cidadã, voltada ao bem-estar e à liberdade do cidadão, liberdade a ser homenageada em cada passo, disciplinaram-se as eleições de 1989. E, então, a Lei nº 7.773 – o histórico precisa ser observado –, de 8 de junho de 1989, dispôs:

Art. 5º Dois ou mais partidos políticos, nas condições do artigo anterior, poderão coligar-se para registro de candidatos comuns.

Não se cogitou sequer de circunscrição. A liberdade de coligação era ampla.

Seguimos e tivemos outro diploma. E à época, na quadra primeira depois da Carta de 1988, mostrou-se muito comum ter-se uma norma para cada eleição. Veio à balha a Lei nº 8.214/91, versando sobre a regência das eleições municipais de 1992. E previu-se, mediante o art. 6º:

Art. 6º É facultado aos partidos políticos [no âmbito da autonomia dos partidos políticos consagrada pela Constituição] celebrar coligações para o registro de candidatos à eleição majoritária, à eleição proporcional ou a ambas.

E foi além o legislador para prever:

§ 1º É vedado ao partido político celebrar coligações diferentes para a eleição majoritária e para a eleição proporcional.

Mais uma vez, não se restringiu a coligação à circunscrição tal como definida no art. 86 do Código Eleitoral, conforme o cargo em jogo, e eu diria: conforme os eleitores que participem do próprio pleito. Cogitou-se de coligação única, tendo em conta a eleição majoritária e a eleição proporcional.

A Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993, regeu as eleições de 1994, que se mostraram gerais. De que forma o fez quanto às coligações? Restou

proclamada a possibilidade, a faculdade dos partidos políticos de celebrarem coligações para a eleição majoritária, para a eleição proporcional ou para ambas, desde que não fossem diferentes, dentro da mesma circunscrição. E foi citado, no voto do Ministro Sepúlveda Pertence, em 2002, no Tribunal Superior Eleitoral, quando ocorreu a guinada interpretativa, a guinada na leitura do art. 6º da Lei nº 9.504, de 1997, o que se entende como circunscrição:

Art. 86. Nas eleições presidenciais, a circunscrição será o país; nas eleições federais e estaduais, o estado; e nas municipais, o respectivo município. [Art. 86 do Código Eleitoral.]

Logo, a lei afigurou-se completa a partir da definição do Código Eleitoral sobre circunscrição, admitindo-se – repito – a celebração de coligações para a eleição majoritária, para a eleição proporcional, ou para ambas, sem se cogitar, pelo menos de modo expresse, da possibilidade de haver coligações distintas, conforme a natureza da eleição: majoritária ou proporcional.

Em 1995, veio à balha a Lei nº 9.100, regedora das eleições municipais e, mais uma vez, previu-se:

Art. 6º Serão admitidas coligações se celebradas conjuntamente para as eleições majoritárias e proporcional, e integradas [aí a exigência] pelos mesmos partidos, ou se celebradas apenas para as eleições majoritárias.

Chegamos, então, à Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, um diploma que, para mim, em bom vernáculo, homenageia o princípio da autonomia dos partidos políticos, sem colocá-los numa camisa-de-força, sem desconhecer que as forças políticas, neste Brasil continental, consideradas as unidades da Federação, são forças políticas distintas. A realidade encontrada no Acre não é a realidade de São Paulo, de Pernambuco, do Rio de Janeiro.

O que se tem – e aí não se coloca em jogo o princípio da anterioridade, considerada a unidade de tempo “ano”, porque essa lei é de 1997 – no art. 6º?

Art. 6º É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, [tal como definida, repita-se, no art. 86 do Código Eleitoral] celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, [e aí encerra o preceito a possibilidade de se ter duas coligações e não apenas uma, como decorre da denominada verticalização, para mim

engessamento, para mim retrocesso, com a devida vênia daqueles que entendem de forma diversa, imaginando que, imposta numa interpretação a verticalização, se poderá ter dias melhores quanto a uma fidelidade partidária, quanto a uma correção de rumos, quanto ao afastamento da promiscuidade partidária] formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.

Vale dizer: formada a coligação para a eleição majoritária, partidos que integrem essa coligação – não todos os partidos, porque senão não se terá uma coligação diferente –, não se admitindo a chegada de um partido de pára-quadras, poderão se coligar para as eleições proporcionais.

Senhor Presidente, a prática, em 1998 – não vamos falar de 1996, porque tivemos eleições proporcionais, regidas por uma lei anterior –, qual foi? Entendeu-se que decorreria da Lei nº 9.504, de 1997, a denominada verticalização? A resposta é negativa. Concluiu-se que haveria a liberdade tal como consagrada – liberdade em seu sentido maior, não apenas de ir e vir – no art. 6º da Lei nº 9.504/97, segundo nossa tradição, após a Carta de 1998.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Ministro Marco Aurélio, só uma observação. Em 1998, o Tribunal Eleitoral estabeleceu a verticalização nas eleições estaduais, em relação às coligações majoritárias.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Na circunscrição estadual.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Tudo bem.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Não estou dizendo o contrário, e Vossa Excelência, com o aparte, reforça o meu voto.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Vossa Excelência deve lembrar, então, que não houve liberdade absoluta de fazer o que bem quisesse.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Repito: Vossa Excelência reforça o meu voto, embora pensemos de maneira diferente em muitos campos.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Caros os iguais.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Prossigo.

Então, em 2002, a partir da mesmíssima norma legal, norma legal semelhante às que regeram as eleições anteriores, deu-se uma nova leitura. E, por cinco votos a dois, vencidos os Ministros Sepúlveda Pertence e Sálvio de Figueiredo, concluiu o Tribunal que a referência à circunscrição seria não conforme o Código Eleitoral, tido como revelado por uma lei complementar, mas contaria com um sentido linear, apanhando todo o território nacional e compelindo os partidos políticos a observarem a coligação que poderíamos dizer “cabeça”, a coligação feita para o preenchimento dos cargos de presidente e vice-presidente da República.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Que gerou a mula-sem-cabeça.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Sim, e costume dizer que, toda vez que se abandonam não só as balizas normativas como, também, se desconhece a realidade, a tendência é ter-se a Babel, o desrespeito ao que assentado. E, nessa interpretação em 2002, passou-se a cogitar não da mesma circunscrição – e aqui o vocábulo “mesma” indica a existência de outras circunscrições –, mas a entender que haveria a vinculação referida, considerada a coligação primeira para preenchimento dos cargos de presidente e vice-presidente da República.

Por último – e não estaríamos aqui a discutir a matéria se, em 2002, não tivesse havido a guinada na interpretação da ordem jurídica, se houvéssimos aberto, como costume dizer, o embrulho, quando se atacou a resolução do Tribunal Superior Eleitoral, mediante ação direta de inconstitucionalidade, sob o ângulo da autonomia dos partidos políticos e da atuação do referido Tribunal, como se fosse órgão incumbido de legislar –, foi feita agora uma nova consulta, e se repetiu, na resposta, o escore de 2002. Fiquei vencido como relator – havendo sido designado para redigir o acórdão o Ministro Caputo Bastos –, na companhia do Ministro Cesar Asfor Rocha. Reafirmou-se que se teria, no art. 6º da Lei nº 9.504/97, a verticalização? Não. Consignou-se simplesmente que, ante a resposta dada à consulta de 2002, o Tribunal Superior Eleitoral não poderia – sob pena de, aí sim, para eles, a maioria, legislar – mudar o entendimento quanto ao alcance desse artigo!

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Em relação a essa questão – bem me lembro, participamos da sessão, da assentada no TSE –, parece-me que a maioria se inclinou, inclusive, a adotar o art. 16, entre outros fundamentos, como vetor hermenêutico. E é dito, também, pelo Ministro Sepúlveda Pertence, no caso do RE, que, na verdade, essa limitação também se impõe à autoridade judicante. E temos dado exemplo em outros casos.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Vou-me convencer de que o art. 16 permite qualquer mudança, menos em resolução do TSE.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: De duas, uma: ou estivemos a responder a uma consulta, ou estivemos, naquela assentada, a legislar.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: É claro que esse argumento é importante do ponto de vista formal.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Creio que não devemos fazer aqui um segundo *round* da disputa no Tribunal Superior Eleitoral.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Não, ninguém está fazendo, mas apenas à guisa de esclarecimento.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Ele é pressuposto de saber se a emenda constitucional alterou alguma coisa.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Aqui, a questão colocada é somente essa. Para mim, gostaria de dizer, se há esse limite para o legislador, a partir do art. 16 – e entendo haver esse limite, também, para o legislador constituinte –, eu diria que, também, haveria para o próprio intérprete/juiz. E isso foi tido na assentada desse julgamento do TSE.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Ainda que não dogmaticamente, já no meu voto vencido de 2002 eu advertia para isso.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Senhor Presidente, não trouxe voto escrito, mas o meu voto tem início, meio e fim. Enquanto ouvia o relatório, fiz espelho com sete itens, para discorrer acerca de certas matérias, e não estou aqui a falar sobre abobrinhas; estou buscando revelar convencimento a

partir do que acaba de ressaltar o Ministro Sepúlveda Pertence: a emenda constitucional em jogo nada modificou no cenário jurídico. Perdoem-me, modificou, sim. Veio a dar envergadura constitucional a uma matéria já constante da Lei nº 9.504/97. Mais do que isso, veio a cassar – não sei, penso que a cassar com dois esses – a interpretação do Tribunal Superior Eleitoral, tendo em conta o art. 6º da Lei nº 9.504.

Já falei sobre as forças políticas; a diversidade, consideradas as unidades da Federação. Aponta-se que os partidos são nacionais; são nacionais quanto à abrangência, quanto à presença. Essa referência – que, reconheço, está na Carta da República – não coloca em segundo plano, entretanto, a autonomia que, também, está consignada no Diploma Maior. Nesse contexto, toda vez que é possível conferir ao dispositivo constitucional interpretação que consagre a liberdade em seu sentido maior, essa interpretação deve ser formalizada, implementada.

Emenda constitucional está imune, em si, ao art. 16 da Carta Federal? Qual é o sentido do art. 16? Encerra ele uma cláusula pétrea? Será que não é possível dilatar o período nele previsto, ou encurtar esse período, ou expungir, mesmo, a previsão relativa à anterioridade? É possível, e aí, evidentemente, não se resolve, sob o ângulo da definição da cláusula, do que previsto, se cláusula definitiva, ou não, a pendência.

Reconheço que emenda constitucional não pode alterar, em si, o processo eleitoral, e o tema “coligações” envolve, repercute sobremaneira no processo eleitoral, porque pode, até, definir a escolha deste ou daquele representante. A questão se resolveria, caso a Emenda Constitucional nº 52 houvesse alterado alguma coisa em termos de normatividade – não o fez –, sob o ângulo da eficácia do art. 16. É que a Emenda Constitucional nº 52 foi promulgada no período regido pelo art. 16. E se entendêssemos sobre a possibilidade de persistir, se potencializássemos o aspecto formal em detrimento do princípio da realidade, sobrepondo a forma ao fundo, teríamos uma situação muito interessante, admitindo que a verticalização – o que não faço – já estaria na Lei nº 9.504/97, e que, portanto, a Emenda nº 52 veio a modificar essa lei. Teríamos cinco meses regidos pela Lei nº 9.504, do período “ano” que antecede as eleições, e sete meses regidos pela Emenda Constitucional nº 52.

A referência no art. 16 à lei não pode ser entendida como algo que gere a especificidade. A sinonímia, para mim, do vocábulo é ato normativo abstrato autônomo. Não posso conceber o dribble, a possibilidade de se contornar o empecilho temporal apenas variando o ato normativo a dispor sobre a matéria.

Senhor Presidente – daí eu ter feito alusão ao histórico normativo do tema –, a Emenda Constitucional nº 52 nada inovou. Como já disse, apenas deu um peso

maior ao trato da matéria, que, antes, tal como nele contido, esteve regida pelo art. 6º da Lei nº 9.504/97 – e regida em bom vernáculo – e, agora, passou a estar disciplinada nessa mesma emenda. Surgiu uma norma constitucional simplesmente formal e não material, dado o conteúdo. E, mais do que isso, utilizou-se uma emenda constitucional – e isso me deixa muito triste – para se cassar simples interpretação do Tribunal Superior Eleitoral, banalizando-se, barateando-se – para usar um vocábulo a gosto do Ministro Francisco Rezek – o instituto da emenda constitucional.

Aliás, apenas para descontrair o ambiente – a sessão já vai longe –, conta-se, e acredito que isso seja folclore, que certo cidadão entrou em uma livraria e procurou adquirir a Lei Maior do país, do Brasil. Pediu uma Constituição Federal ao balconista. Este simplesmente respondeu que aquela livraria não trabalhava com periódicos – tantas são as emendas, em tão pouco tempo, desprezando-se a estabilidade própria às constituições.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Mais uma vez a França se dobra perante o Brasil.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: A nossa Carta de 1988 já foi emendada cinquenta e oito vezes, se não me falha a memória. Não consigo nem mesmo acompanhar as alterações feitas. Continuamos a acreditar que, no Brasil, é possível ter dias melhores mediante novos atos normativos, quando o que se precisa, em última análise, é de homens que, realmente, observem a ordem jurídica em vigor, principalmente de homens públicos.

Bobbio nos ensina que, mais importante do que normas bem fundamentadas, é a observância daquelas que compõem o arcabouço normativo.

Peço vênia à relatora, e a meu ver também estou sendo coerente, considerado o que sustentei na consulta do Partido Social Liberal no Tribunal Superior Eleitoral quanto ao alcance do art. 6º da Lei nº 9.504/97, para declarar, acompanhando Sua Excelência, o prejuízo parcial da ação, e, no mais, julgar improcedente o pedido formulado na inicial.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Senhor Presidente, também lamento, de minha parte, não acompanhar o voto muito bem posto, adequado, sintético e objetivo com que a eminente ministra relatora se

posicionou de modo a avaliar a petição inicial que vê, no art. 2º da Emenda Constitucional nº 52, violação do art. 16 da Constituição, elevado à cláusula pétrea, pelo menos em combinação com o direito individual à segurança jurídica, resgatado da menção incidente que lhe faz o *caput* do art. 5º da Constituição Federal.

Depois do voto da eminente relatora tivemos – e isso tem sido raro nos últimos tempos no Tribunal – uma série de magníficos e eruditos pronunciamentos.

Por isso, Senhor Presidente, sem nenhuma falsa modéstia, um pouco envergonhado, limitar-me-ei, apenas, a deixar clara a minha posição sobre alguns tópicos da brilhante discussão assistida aqui hoje entre os diversos advogados que se pronunciaram, para não deixar dúvidas quanto à razão do meu voto.

Com as vênias devidas ao mestre Paulo Brossard, entendo que a Emenda Constitucional nº 52, tanto no seu dispositivo nuclear e permanente quanto na sua norma de vigência e eficácia, diz, sim, com o processo eleitoral. Não aceito, *data venia* do eminente advogado-geral da União, a fronteira que se quis estabelecer entre Direito Eleitoral e Direito Partidário, pelo menos – e isso extraio de velhos pronunciamentos do Tribunal Superior Eleitoral – sempre que o partido político atua, não como uma associação a resolver problemas internos, mas como personagem insubstituível e inamovível do processo eleitoral. Essa distinção veio – no que chamei de personalidade bifronte dos partidos políticos – quando demarcamos – e este argumento foi usado daqui citando-se uma breve ementa do Ministro Nelson Jobim, mas que creio impertinente ao caso – até onde vai a competência da Justiça Comum, em tudo que diz respeito à atuação como associação privada dos partidos políticos, e onde remanesce a competência da Justiça Eleitoral sempre que o partido político desempenhe esse papel de personagem do processo eleitoral, hoje, no mundo contemporâneo, conatural à própria noção de democracia representativa.

Com mais razão, por isso evidente me parece que, ao dispor sobre o regime de coligações, a EC nº 52 interfere, sim, no processo eleitoral.

A petição inicial – embora fazendo apelo ao princípio, que se vem tornando de invocação onímoda da segurança jurídica – funda-se, na verdade, na inteligência que empresta ao art. 16 da Constituição Federal.

Primeiro, para contestar a visão formalista de que a menção à lei contida no art. 16 referir-se-ia unicamente à lei ordinária.

No voto que proferi, como relator, no RE nº 129.392 – onde se cuidava de lei complementar – já acentuei que, ao contrário do que sucede em outros

dispositivos da Constituição, onde a menção simples à lei é interpretada, pelo Tribunal, como referente à lei ordinária, no art. 16 ela, certamente, abrangia a lei complementar.

E, também, diversamente do que se afirmou da tribuna, não é certo que o Tribunal tenha, naquele momento, afirmado não ser o art. 16 oponível à lei complementar. A maioria de seis a cinco – penso – entendeu apenas que a Lei Complementar nº 64, como seria um complemento necessário da implementação do novo regime constitucional de inelegibilidades, não se submetia ao art. 16, enquanto os votos vencidos – creio que eu, o Ministro Celso e o Ministro Marco Aurélio, quatro ou cinco votos – entendíamos que o argumento se destruía pela recepção em termos da velha Lei de Inelegibilidades. Mas são recordações de decano sem assunto.

O mesmo seria também extensível às emendas constitucionais? Voltarei ao tema.

No âmbito normativo do art. 16, repito, o “processo eleitoral” terá, para mim, sentido tão amplo quanto comportem os seus termos.

Agradeço a honra que me propiciaram, não só os que ocuparam a tribuna, a começar do parecer da Procuradoria-Geral, os advogados e quase todos os votos, referindo passagem do meu voto vencido na ADIn nº 354, quando acentuei:

Senhor Presidente, tudo quanto já se disse me dispensaria maiores considerações, não fosse a preocupação, de certo modo paternal, que tenho pela eficácia do art. 16 da Constituição, dada a modesta participação, que me coube na gestação da primeira sugestão a respeito, no esboço da Comissão Afonso Arinos.

As considerações serão breves, Senhor Presidente. O ponto da causa, já se deixou claro, está na demarcação do conceito de processo eleitoral, à vigência de cujas alterações a Constituição impôs o diferimento de um ano.

Estou, como os três votos que imediatamente me precederam, em que as dimensões desse conceito de processo eleitoral hão de ser as correspondentes às inspirações finalísticas que explicam a inovação constitucional.

O pensamento político contemporâneo tende a emprestar um relevo crescente ao papel das normas processuais *lato sensu* no funcionamento e na própria definição da democracia, na medida em que nelas se traduz, na expressão de Cândido Dinamarco, “a disciplina do exercício do poder estatal pelas formas do processo

legalmente instituídas e mediante a participação do interessado ou interessados”. O processo, por isso, acrescento, erige-se num poderoso instrumento de legitimação das decisões públicas, independentemente do seu conteúdo concreto e dos detentores momentâneos do poder.

Tem esse significado, por exemplo, a ênfase dada por Norberto Bobbio à “defesa das regras do jogo”, frase de que, significativamente, se utiliza como subtítulo de sua preciosa coleção de ensaios sobre *O Futuro da Democracia*: democracia em torno da qual, explica, o único ponto de acordo possível, quando se fala de democracia, “entendida como contraposta a todas as formas de autocracia, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras, *primárias* ou *fundamentais*, que estabelecem quem está a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos.”

Na mesma linha, creio, é que se põe cerrada teorização de Niklas Luhmann em torno da “Legitimação pelo Procedimento” (Ed. UnB, 1980).

Na democracia representativa, por definição, nenhum dos processos estatais é tão importante e tão relevante quanto o processo eleitoral, pela razão óbvia de que é ele a complexa disciplina normativa, nos estados modernos, da dinâmica procedimental do exercício imediato da soberania popular, para a escolha de quem tomará, em nome do titular dessa soberania, as decisões políticas dela derivadas.

Essa preocupação com a exigência da disciplina normativa das regras do jogo democrático é que, evidentemente, está à base do art. 16 da Constituição de 88, segundo a qual, “a lei que alterar o processo eleitoral só entrará em vigor um ano após a sua promulgação”. É que o reclamo de normas gerais e abstratas sobre os processos estatais, particularmente o processo eleitoral – abstração e generalidades a que bastariam a reserva de lei nestas matérias – perde, na verdade, o seu sentido, se a essa generalidade, se a essa abstração da lei, não se somar a exigência de sua anterioridade ao fenômeno que cuidam de regular: anterioridade que é essencial à aspiração de segurança e de isonomia, que estão subjacentes à idéia qualificada de processo, como do devido processo legal. Não basta, assim, que o jogo tenha regras, é preciso que essas regras sejam prévias à apresentação dos contendores e ao desenvolvimento da disputa e, portanto, imutáveis, até a sua decisão.

O processo eleitoral é um sistema: a influência recíproca de seus vários momentos é um dado essencial da caracterização do todo.

Por isso, a corrupção da idéia de processo democrático e precisamente o que a nossa crônica política batizou de “casuísmo” – mecanismo pelo qual os detentores do poder têm abusado da forma da lei para impor mudanças nas regras do jogo, depois, que os fatos da vida política tornam previsível o desfecho, contrário aos seus interesses –, a que levaria a inobservância do procedimento anteriormente definido.

Os exemplos são notórios. Alguns, ainda recentes.

Minha tendência, assim, é de emprestar ao conceito de processo eleitoral, para os fins do art. 16, extensão tão ampla quanto seus termos comportam, de modo a abranger, radicalmente, desde o alistamento dos eleitores e a habilitação dos partidos à escolha dos candidatos, definindo assim todas as personagens do drama eleitoral; do registro dos candidatos à propaganda; da votação ao procedimento e aos critérios da apuração até o momento culminante da proclamação e da diplomação dos eleitos.

Dúvidas de ordem formal poderiam ser postas com relação à disciplina dos partidos. Estão eles postos em capítulo, ou seção à parte, depois da norma que encerra a série de regras do processo eleitoral *stricto sensu*. Mas essas dúvidas – suscitadas, salvo engano, pelo eminente procurador-geral da República, perante o Tribunal Superior Eleitoral – foram respondidas, a meu ver, com vantagem, pela Corte especializada, quando recusou recente lei de alteração no quadro partidário, para vigência imediata.

Ao contrário, sequer consigo alimentar dúvidas no que se refere à apuração do voto: ela está, para o processo eleitoral, mais ou menos como estaria uma regra de interpretação das sentenças, no processo judicial. Pouco me importa, se a previsível influência dessa mudança de regra de interpretação do voto que contém contradição entre o candidato indicado e a legenda assinalada será grande ou pequena. Muito menos me importa saber se ela é boa ou má, e se se deve dar preferência à presumível vontade de um eleitorado rebelde aos partidos ou se, ao contrário, se deva dar preferência ao reforço da legenda partidária. Como já disse a outro propósito nesta Casa, parece-me que esses valores, conjunturais e remediáveis, de tal ou qual decisão política concreta, não superam jamais o valor do respeito e da estabilidade devidos à norma constitucional. E assegurá-los, pelo menos, é a nossa função primordial.

Estou mesmo, Senhor Presidente, em que, se se quer dar ao art. 16 da Constituição a força de contenção da mania nacional do

casuísmo, esta força não pode estar sujeita a sutilezas de *distinguo* interpretação. A regra deve ter uma interpretação, se necessário, até, menos inteligente, para evitar que ao casuísmo das legislações se siga, amanhã, o casuísmo ou a suspeita de casuísmo das aplicações ou não da lei casuística.

Com esses fundamentos, alinhados de improviso, Senhor Presidente, com todas as vênias do voto, como sempre muito bem deduzido, do eminente relator, também julgo procedente a ação, acompanhando, de resto, as explicitações do voto do eminente Ministro Celso de Mello.

A essa visão ampla do que seja o “processo eleitoral”, no contexto do art. 16 da Constituição, me mantenho fiel.

Mas, não obstante o excepcional relevo que empresto a esse art. 16, confesso ter ficado frustrado e invejoso, na pesquisa “mineralógica” à procura de cláusula pétrea ofendida, neste caso, a minha, ao contrário dos achados tão frutuosos dos meus eminentes colegas, foi absolutamente infrutífera.

Não creio que o próprio art. 16 seja uma “cláusula pétrea”, lamentavelmente, e nisso tomo de empréstimo o primeiro capítulo do voto do eminente Ministro Eros Grau.

Também não vejo que baste a invocação do princípio da segurança jurídica como o novo “leito de Procusto” para este Tribunal exercer um poder similar ao da Suprema Corte americana, aos tempos da recorrente e reacionaríssima aplicação do *due process of law* como anteparo a qualquer avanço social naquela República.

Segurança jurídica tem muito a ver com cláusulas pétreas, mas também com toda a Constituição: numa constituição rígida, a segurança jurídica está precisamente na rigidez, está precisamente em submeter alterações ao processo complexo que, quase fatalmente, envolve uma conjugação de forças políticas adversas para inovar na Constituição.

Com todas as licenças aos meus eminentes colegas, à eminente relatora e ao eminente presidente, que compuseram a maioria na decisão da Consulta nº 715/2002, do Tribunal Superior Eleitoral, se nem o próprio art. 16 consigo erigir em cláusula pétrea, com todo o respeito que tenho por aquela decisão do TSE, não consigo erigir em cláusula pétrea a resolução do Tribunal Superior.

Já aludi aos meus temores da transplantação do *due process of law* da Suprema Corte, que nunca o usou, pelo menos contra emenda constitucional, para esta Corte, a fim de censurar emendas constitucionais. Mas hoje ela disputa espaço com o apelo à segurança jurídica. De forma que novidades virão.

Não vejo, por mais que queira, um direito individual do eleitor nesta combinação do art. 16 com as cláusulas do devido processo legal e com a garantia da segurança jurídica.

Não reduzo, deixo claro, o âmbito da cláusula de intangibilidade prevista no art. 60, § 4º, dos “direitos e garantias individuais”, ao rol do art. 5º da Constituição. Há, evidentemente, direitos fundamentais fora do art. 5º, e o eminente Ministro Gilmar Mendes, com muita graça, mostrou, como, no art. 5º, alguns incisos não traduzem direito de ninguém: a previsão dos crimes hediondos, a insuscetibilidade de fiança etc. É muito difícil encontrar um titular de direito subjetivo a essas previsões de severidade punitiva.

Tudo isso é fascinante, e me obrigaria a aprofundar a análise dos argumentos muito consistentes e inteligentes trazidos pela eminente relatora e, depois, desdobrados, com erudição, pelos diversos votos que se seguiram.

Mas, a meu ver, a minha visão do problema se aproxima muito da que há pouco expunha o eminente Ministro Marco Aurélio.

Pressuposto de toda esta discussão é se a Emenda Constitucional nº 52, em seu art. 1º, efetivamente alterou o processo eleitoral. Senão, não temos o que discutir.

Para mim, não. Verifiquei que na discussão da ADIn nº 2.626, proposta contra a resolução do TSE de 2002, as notas do meu voto acabaram amputando a transcrição do voto que proferi no Tribunal Superior Eleitoral.

Disse então:

Senhor Presidente, dispõe o art. 23, IX, do Código Eleitoral competir ao TSE “expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste código”.

Cuida-se de competência normativa, mas de hierarquia infralegal. O juízo de *conveniência*, confiado ao TSE, tem por objeto a *expedição ou não* da instrução, não o seu conteúdo.

Este, destinado à execução do código – e, obviamente, a todo o bloco da ordem jurídica eleitoral –, está subordinado à Constituição e à lei.

É verdade – além de explicitar o que repute implícito na legislação eleitoral, viabilizando a sua aplicação uniforme – pode o Tribunal colmatar-lhe lacunas técnicas, na medida das necessidades de operacionalização do sistema gizado pela Constituição e pela lei.

Óbvio, entretanto, que não as pode corrigir, substituindo pela de seus juízes a opção do legislador: por isso, não cabe ao TSE

suprir lacunas aparentes da Constituição ou da lei, vale dizer, o “*silêncio eloqüente*” de uma ou de outra.

A Constituição da Costa Rica de 1949, ao que suponho, o primeiro país – depois do Brasil, em 1932, – a entregar a um Tribunal o comando do processo eleitoral, foi mais longe que nós: não criou para o mister um Tribunal *Superior* – sujeito, portanto, à jurisdição da Suprema Corte – mas, sim, o Tribunal *Supremo* de Elecciones (art. 99 ss), cujas decisões, por conseguinte, “*no tienen recurso, saldo la acción por prevaricato*” (art. 103).

Ao seu TSE, supremo, a Constituição da Costa Rica outorgou também poder normativo, competindo-lhe “*interpretar em forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral*” (art. 102,3): porque adstrito, porém, à interpretação da Constituição e das leis, esse poder normativo – embora *supremo* na órbita judicial – não obstante, também não é primário, mas secundário, posto que subordinado às normas superiores que *interpreta*, mas não pode *alterar*.

Certo, quando se confere a determinado órgão estatal o poder de interpretar as normas *superiores* e, conseqüentemente de *criar* a norma *inferior* com força *obrigatória* e *incontrastável*, é *inelidível* a conclusão de Kelsen<sup>1</sup> de que “nunca pode existir qualquer garantia absoluta de que a norma inferior corresponde à norma superior”, e que, portanto, “A decisão de um Tribunal de última instância não pode ser considerada como sendo antijurídica na medida em que tem de ser considerada como uma decisão de Tribunal. É fato que decidir se existe uma norma geral que tem de ser aplicada pelo Tribunal e qual é o conteúdo dessa norma são questões que só podem ser respondidas juridicamente por esse Tribunal (se for um Tribunal de última instância); mas – adverte em seguida o mestre da Escola de Viena – “não justifica a suposição de que não existem normas gerais determinando as decisões dos tribunais, de que o Direito consiste apenas em decisões dos tribunais”.

É dizer que, da incontrastabilidade de sua interpretação – da qual dispõe o TSE costa-riquenho e de que, em grau inferior, dispomos nós, sujeitos unicamente à censura constitucional da Suprema Corte –, não se extrai a dispensa do dever de fidelidade à norma superior à qual estamos vinculados.

Fidelidade, é certo, que não exonera os juízes da “triste responsabilidade de errar por último”, a que aludiu Rui, porque podem errar

<sup>1</sup> KELSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado*. Trad. Martins Fontes. Brasília: UnB, 1990. p. 156.

sem sanção: o que, entretanto, não escusa o “erro consciente”. Permite-me essas considerações – posto me arriscando à repetição do óbvio – para deixar claro como, a meu ver, não pode o TSE se deixar envolver na polêmica, que vem agitando homens públicos e jornalistas políticos sobre se seria ou não conveniente que se viesse a impor a simetria ou a coerência entre as coligações que se constituíssem para a disputa da eleição presidencial e as que se formassem para as eleições majoritárias e proporcionais a serem travadas no âmbito de cada estado-membro: antes é preciso saber se o problema já encontra solução unívoca na legislação eleitoral.

Estou convencido de que a resposta é afirmativa, à luz do art. 6º da Lei nº 9.504/97, único dispositivo legal pertinente à questão:

Art. 6º É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.

A cláusula “dentro da mesma circunscrição” traçou o limite intransponível do âmbito material de regência de tudo quanto no preceito se dispõe.

O conceito de circunscrição eleitoral é inequívoco no código:

Art. 86. Nas eleições presidenciais, a circunscrição será o país; nas eleições federais e estaduais, o estado; e nas municipais, o respectivo município.

“Circunscrição”, aí, não é uma entidade geográfica: é jurídica. A cada esfera de eleição – e só para o efeito dela – corresponde uma circunscrição.

A circunstância de a eleição presidencial – que tem por circunscrição todo o país – realizar-se na mesma data das eleições federais e estaduais na circunscrição de cada estado (Lei nº 9.504/97, art. 1º, p. único, I) é acidental e não afeta a recíproca independência jurídica das respectivas circunscrições, nem dá margem ao raciocínio, de sabor geográfico, de que o território do país compreende os territórios das unidades federadas.

Dessa nítida demarcação do suposto normativo do art. 6º da lei

resulta – de relevo decisivo para a questão aventada – que a vedação, que dele se extrai, de coligações assimétricas ou incongruentes, só incide em cada uma das três esferas da Federação em que se hajam de realizar simultaneamente um ou mais pleitos majoritários e uma ou mais eleições pelo sistema proporcional<sup>2</sup>. Vale dizer que a lei não permite inferir, da coligação entre determinadas agremiações para a eleição presidencial, a vedação de que qualquer delas venha a se coligar com partidos diferentes para as eleições estaduais a realizarem-se simultaneamente<sup>3</sup>.

Ora, no sistema brasileiro, só há uma eleição de âmbito nacional – aquela para presidente da República, que implica a do candidato a vice-presidente, registrado com o vencedor –; do que resulta que, com relação a ela, o art. 6º da Lei nº 9.504/97 só contém uma regra, a da liberdade da formação de coligações para disputá-la, da composição das quais não advém restrição alguma a que os partidos respectivos venham a disputar em outra circunscrição – vale dizer, normalmente, na de cada um dos estados e do Distrito Federal – as eleições locais, isoladamente ou coligados a partidos diversos dos seus aliados nacionais<sup>4</sup>.

Pondere-se, de outro lado, que, se fosse o inverso o significado do seu art. 6º, a Lei nº 9.504/97 teria necessariamente de impor que o processo de formação de coligações, escolha e registro de candidatos ao pleito nacional antecederesse o relativo às eleições estaduais, o que, entretanto, não se dá: adstringe-se a lei a fixar um período único – de 10 a 30 de junho do ano das eleições – para a realização das convenções nacionais e estaduais e para o pedido do registro dos candidatos selecionados.

Ao que me parece evidente na legislação eleitoral ordinária, há os que contraponham a norma constitucional que impõe aos partidos o “*caráter nacional*” (CF art. 7º, I).

Não me convenço de que o preceito – cujo significado histórico foi apenas o de proscrever a criação de agremiações partidárias locais, a exemplo da Primeira República – baste para levar à inconstitucionalidade da legislação.

O “*caráter nacional*” não torna imperativo para todo e qualquer partido a adoção de uma estrutura politicamente centralizada: pelo contrário, a mesma Constituição assegura a cada um deles

<sup>2</sup> Ver Adendo I.

<sup>3</sup> Ver Adendo II.

<sup>4</sup> Ver Adendo III.

“autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento”.

Autonomia, penso, que impede à própria lei e, com mais razão, à Justiça Eleitoral, que dite coerência ortodoxa das seções estaduais à composição da coligação para as eleições presidenciais em que se haja engajado a legenda.

Recorde-se que, embora prescrevendo devam os estatutos partidários conter “normas de fidelidade e disciplina partidárias”, a Constituição deixou a cada agremiação imprimir-lhes maior ou menor grau de centralismo e rigidez.

Por isso, tenho por consentânea com as diretrizes autonômicas das linhas constitucionais do sistema partidário o que ditou o art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.504/97:

Art. 7º [...]

§ 2º Se a convenção partidária de nível inferior se opuser, na deliberação sobre coligações, às diretrizes legitimamente estabelecidas pela convenção nacional, os órgãos superiores do partido poderão, nos termos do respectivo estatuto, anular a deliberação e os atos dela decorrentes.

O dispositivo reforça a inteligência que empresto ao art. 6º da mesma lei: precisamente porque nesse não se impôs a transferência, da circunscrição total para as parciais, da composição da coligação nacional, o art. 7º, § 2º, deixou a cada convenção nacional decidir a respeito.

A essa opção legislativa – que entendo derivar do princípio de autonomia partidária da Constituição – não ouse substituir minha visão de como se deveriam organizar e funcionar os partidos<sup>5</sup>.

Por fim, uma consideração final de prudência.

A Lei nº 9.504 é de 1997 e já regeu, portanto, as eleições gerais de 1998.

Nessas, o art. 6º foi interpretado e aplicado no sentido da desvinculação entre as coligações federais e as estaduais.

Recordo, a título de exemplo, que o PSDB e o PT, aos quais filiados os dois candidatos mais votados para presidente da República, não obstante, formaram a coligação que elegeu o governador do Estado do Acre.

---

<sup>5</sup> Ver Adendo IV.

A lei não sofreu alterações. E a que hoje acaso viesse a ser editada não mais incidiria no processo eleitoral do corrente ano, por força do art. 16 da Constituição, inovação salutar inspirada na preocupação de qualificada estabilidade e lealdade do devido processo eleitoral: nele a preocupação é especialmente de evitar que se mudem as regras do jogo que já começou, como era freqüente, com os sucessivos “casuísmos”, no regime autoritário decaído.

A norma constitucional – malgrado dirigida ao legislador – contém princípio que deve levar a Justiça Eleitoral a moderar eventuais impulsos de viradas jurisprudenciais súbitas, no ano eleitoral, acerca de regras legais de densas implicações na estratégia para o pleito das forças partidárias.

Por isso, ainda na hipótese de dúvida, o meu voto penderia, a essa altura, pela preservação do entendimento precedente.

Mas, de minha parte, não tenho dúvida: o meu voto é pela resposta afirmativa à consulta.

## Adendo

Acrescento ao voto lido na sessão administrativa as breves notas seguintes, acerca de alguns pontos dos votos vencedores, que questionei na discussão e não taquigrafadas.

Nada diz com a hipótese desta consulta, *data venia* a solução dada na Resolução-TSE nº 20.121, 12.3.98, rel. o em. Ministro Néri da Silveira: nela, cuidava-se da congruência das coligações formadas, em cada estado, para a eleição do governador e dos senadores; tratava-se, pois, de eleições disputadas, não apenas simultaneamente, mas também – aí, sim – “dentro da mesma circunscrição”.

## II

Em favor da tese majoritária, invocou-se decisão do TSE – confirmada pelo STF – que reputou inelegível a cunhada do governador para vereadora de município do mesmo estado, à luz do art. 14, § 7º, da Constituição<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> “Art. 14 [...]”

§ 7º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, os cônjuges e os parentes, consangüíneos ou afins até o segundo grau ou por adoção, do presidente da República, do governador do estado ou territórios, do Distrito Federal, de prefeito [...]”

Ao contrário do que se alega, *data venia*, o precedente recordado é de todo impertinente à solução desta consulta.

Além de não se confundirem os conceitos de “territórios de jurisdição”, do art. 14, § 7º, da Constituição, com o de “circunscrição eleitoral” – utilizado no art. 6º da Lei nº 9.504/97 e definido no art. 86 do Código Eleitoral – as decisões de então do TSE e do STF não se fundaram no erro conspícuo de que, na Federação, a “jurisdição” do governador do estado compreendesse juridicamente a dos seus municípios.

Ao contrário, do meu voto no TSE, acolhido pelo STF, o que se extrai é a distinção recíproca dos três ordenamentos que, no Estado Federal, incidem sobre cada território municipal:

É preciso atentar – dissera eu no TSE – para a expressão do art. 14, § 7º, “território da jurisdição do titular”. Elementar, em matéria de federalismo, a pluralidade de ordenamentos no mesmo território.

Portanto, em cada território municipal há, na expressão tecnicamente imprópria, mas consagrada neste preceito de inelegibilidade, jurisdição, a um tempo, da União, do estado e do município respectivos. Portanto, o território do município, onde se fere a eleição para vereador, está sim, *data venia*, no território da jurisdição do governador.

“No mesmo território, em conseqüência” – acentuou, de sua vez, o em. Ministro Carlos Velloso – “no território do município, três ordens federativas exercem o seu poder: a União, o estado e o município”.

Nem por isso, entretanto, deixam de ser ordens distintas e, só por isso, se tem uma Federação.

Portanto, se se pretende aplicar *mutatis mutandis* o aresto à presente consulta, ele viria a favor do meu voto e não, contra ele.

Similarmente, na estrutura do sistema eleitoral, ninguém nega que, territorialmente, a circunscrição das eleições presidenciais – o país – compreende a das demais eleições para o Congresso Nacional e para os mandatos eletivos estaduais – que é o estado –, assim como esta corresponde à soma das circunscrições municipais respectivas.

O que, entretanto, não desmente a recíproca impermeabilidade jurídica das três circunscrições: malgrado sejam parcialmente superpostos os respectivos territórios, demarca cada uma das

circunscrições o âmbito não só espacial, mas também do colégio eleitoral de pleitos distintos.

A acidentalidade da coincidência no tempo das eleições presidenciais e a das que se ferem nas circunscrições dos estados e do Distrito Federal implica assim que ambas se passem “dentro da mesma circunscrição” para os efeitos restritivos da liberdade de coligação do art. 6º da Lei nº 9.504/97.

### III

Assentada a premissa – para mim, equivocada – de que a eleição presidencial e a dos governadores e senadores se travariam “dentro da mesma circunscrição”, os votos majoritários incluem todas elas na menção do art. 6º da Lei nº 9.504 à “eleição majoritária”: insisto, *data venia*, em que, a ser assim, como essas – conforme o sistema vigente (Lei nº 9.504/97, art. 1º, p. único, I) – são todos os pleitos majoritários simultâneos; seria inteiramente ociosa, no mesmo dispositivo, a cláusula “dentro da mesma circunscrição”.

### IV

Com todas as vênias, constitui um resíduo autoritário – frontalmente incompatível com a clara opção constitucional pela autonomia dos partidos – tentar impor – por lei ou pela interpretação voluntarista dela – um grau preordenado de maior ou menor centralização política a todos eles, às agremiações de quadro ou de massa, às formadas em torno de um líder nacional carismático como às constituídas pela “Federação” de lideranças regionais. Para mim, a organização e a forma de decisão diversificada de cada partido interessa ao militante, que a ele se pretende filiar, e a cada eleitor para orientar o seu voto.

O “pluralismo político” – que é um dos fundamentos da República – aborrece a unificação compulsória de um modelo de organização e decisão partidárias.

De qualquer sorte, tenho dúvidas sobre se da decisão ora tomada não resulta, em nome do fortalecimento do “caráter nacional” dos partidos, a perda de transparência do processo eleitoral, estimulando dissimulações de toda a ordem.

Adolescente, acompanhei – esclarecido por meu saudoso pai – as eleições gerais de 1950 e aprendi – com o célebre episódio

da “cristianização” – como as forças políticas reais sabem comportar-se, conforme, contra ou apesar da lei e dos tribunais. Os tempos mudaram. Mas nem tanto [...]”

De qualquer modo, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu de modo contrário. São votos altamente respeitáveis. Mas bastaria isso para a emenda constitucional – que adota a linha da corrente contrária e então vencida e, na verdade, parafraseia o que me parece ser o sentido verdadeiro do art. 6º da Lei nº 9.504 – constituir uma alteração no devido processo legal eleitoral? Não chego a tanto, quando se cuida de uma emenda constitucional.

Fui relator, em voto acolhido pela maioria do Tribunal, da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.797, na qual se discutiu a validade da extensão temporal do foro por prerrogativa de função, estabelecido pela Lei nº 10.628/2002. E avancei, naquele caso, para afirmar que, em princípio, considero formalmente inconstitucional a lei ordinária cujo único sentido seja alterar uma jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal.

Mas o mesmo se aplicaria à emenda constitucional, a título de resguardar expectativas, sob a bandeira da segurança jurídica?

Senhor Presidente, deve ser mania de decano, mas continuo muito preocupado com a falta de cerimônia com que temos lidado com emendas constitucionais. E me pergunto: ante o assentamento de uma jurisprudência constitucional ou infraconstitucional que à maioria qualificada da representação popular pareça indevida, errônea, que outro remédio tem o jogo democrático senão a emenda constitucional? Mas, são indagações.

Não aceito o simples argumento de que, como a Constituição não cuidava de coligações, não teria havido alteração. Essa emenda constitucional tem história, tem folha de antecedentes. Ela é, como em tantos países democráticos já ocorreu, uma reação, às vezes possível à lei ordinária, às vezes só possível ao poder de emenda constitucional, a um entendimento jurisprudencial.

Senhor Presidente, sobre o saudoso ministro – para meu orgulho meu conterrâneo – Orozimbo Nonato, conta-se que certa vez entrara um novo ministro na Corte, e passaram-se alguns meses sem que o benjamim trouxesse os seus primeiros votos. E Orozimbo, delicadamente, lhe disse “ministro, estamos ansiosos para ouvir os seus votos”. “Isso assim se compreende”, redargüiu o calouro, “estou temeroso, refletindo muito”. Disse, então, Orozimbo: “não se preocupe, nesta Casa ninguém ensina nada a ninguém”.

Hoje tive de botar em dúvida a lição do meu velho conterrâneo. Ouvi lições impressionantes, mas talvez não tenha tido tempo de aprendê-las bem.

Por isso, Senhor Presidente, encerrando, acompanho não só o voto do eminente Ministro Marco Aurélio, mas, em princípio, a primeira parte do voto do meu querido amigo e mestre Ministro Eros Grau. Quanto à segunda, oportunamente levarei para casa, para ver se aprendo.

Uma palavra só, apenas como nota. O eminente Ministro Gilmar Mendes aventou também hipóteses de emendas constitucionais inovando brutalmente no processo eleitoral em curso. Eu responderia com Holmes: enquanto esta Casa estiver aberta, haverá remédio para o absurdo, para as soluções teratológicas. Não creio ser o caso em que, a meu ver, apenas se elevou à emenda constitucional o art. 6º da Lei nº 9.504. Se o ousassem por lei ordinária, provavelmente alguém sugeriria a prisão preventiva dos congressistas.

Acompanho a divergência para julgar improcedente a ação.



MEMÓRIA



# A REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL NO RIO GRANDE DO SUL

A representação proporcional somente viria, no quadro nacional brasileiro, com o primeiro de nossos códigos eleitorais, trazido pelo Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932.

Mas, no plano estadual, ela foi pioneiramente introduzida no Rio Grande do Sul, pela Lei nº 153, de 14 de julho de 1913.

Na exposição de motivos em que apresentava, “à opinião pública”, o projeto que se tornaria a Lei nº 153, o presidente do estado, Borges de Medeiros, afirmava que, no plano da reforma da legislação eleitoral, sobrelevava a tudo “o método ideado pelo autor para tornar uma realidade a promessa constitucional de representação das minorias”.

Os estados, ao tempo, podiam legislar sobre suas eleições, e o sistema proposto por Borges era complexo:

I – o estado se constituiria em um só colégio eleitoral, votando cada eleitor em trinta e dois nomes (art. 82);

II – no ato de apuração, verificaria a junta apuradora, preliminarmente, o número total de eleitores que concorriam ao pleito e o número de votos que houvesse recebido cada candidato (art. 83);

III – em seguida, seriam discriminadas as cédulas ou listas de votos em tantos grupos quantas fossem as que contivessem os mesmos nomes, qualquer que fosse a votação individual dos candidatos (art. 83, § 1º);

IV – somados, depois, os votos individualmente recebidos por todos os candidatos do grupo, seria a respectiva soma dividida pela totalidade dos eleitores (art. 83, § 2º);

V – o quociente da divisão, efetuado pela forma prescrita, seria o indicador do número de candidatos eleitos pelo grupo;

VI – quando as cédulas ou listas não pudessem constituir grupos por conterem menos de trinta e dois nomes, ou todos ou alguns nomes variáveis, apurar-se-ia, separadamente, a votação total que houvesse obtido cada candidato;

VII – multiplicada, depois, essa soma pelo número de representantes a eleger, se o respectivo produto fosse igual ou superior à totalidade dos eleitores concorrentes à eleição, ter-se-ia o candidato por eleito (art. 83, § 4º).

Para a eleição de deputados federais, o processo era o indicado, a partir de 1904, pela Lei Federal nº 1.269, de 15 de novembro daquele ano, a denominada *Lei Rosa e Silva*, com o voto majoritário para as assembleias (chamado, no Brasil, voto distrital) e com distritos de cinco nomes.

Para essa eleição, o Estado do Rio Grande do Sul possuía três distritos, com sedes em Porto Alegre, Cruz Alta e Pelotas, o primeiro com seis deputados, os dois outros com cinco.

O eleitor, a partir de 1913, votaria, então, para a Câmara Federal, em um sistema distrital, plurinominal e cumulativo (já que poderia acumular seus votos, ou parte deles, em um candidato). Para a designação de membros para a Assembleia Estadual de Representantes, votaria em trinta e dois nomes, estabelecendo-se, a seguir, o quociente que indicaria o nome dos eleitos entre os candidatos dos grupos disputantes.

# LEI Nº 153, DE 14 DE JULHO DE 1913

Decreta e promulga a Lei Eleitoral do estado.

Antonio Augusto Borges de Medeiros, presidente do Estado do Rio Grande do Sul, no uso da attribuição que lhe confere o artigo 20 nº 1 da Constituição, tendo examinado as emendas offerecidas ao projecto de lei eleitoral, acceitando umas e rejeitando outras pelos motivos adiante declarados, resolve decretar e promulgar a lei seguinte:

## **TITULO I** **Capitulo I** **Eleitores**

Art. 1º Terão voto directo nas eleições de presidente do estado e de membros da Assembléa dos Representantes os cidadãos brasileiros que forem incluidos no registro eleitoral instituido por esta lei.

Art. 2º Podem ser eleitores os cidadãos brasileiros, maiores de 21 annos, domiciliados no estado, que souberem ler e escrever e estiverem no gozo dos seus direitos civis e politicos.

§ 1º São cidadãos brasileiros:

1º Os nascidos no Brazil, ainda que de pae estrangeiro, não residindo este em serviço de sua nação;

2º Os filhos de pae brasileiro e os illegitimos de mãe brasileira, nascidos em paiz estrangeiro se estabelecerem domicilio na Republica;

3º Os filhos de pae brasileiro que estiver em outro paiz ao serviço da Republica, embora n'ella não venham domiciliar-se;

4º Os estrangeiros que, achando-se no Brazil a 15 de novembro de 1889, não declararam dentro de seis mezes, depois de ter entrado em vigor a Constituição o animo de conservar a nacionalidade de origem;

5º Os estrangeiros que possuirem bens immoveis no Brazil e forem casados com brasileira, comtanto que residam no Brazil, salvo se manifestarem a intenção de não mudarem de nacionalidade;

6º Os estrangeiros por outro modo naturalizados.

(Constituição da Republica, art. 69.)

§ 2º Os direitos de cidadão brasileiro só se pendem nos casos aqui particularizados.

1º Suspendem-se:

- a) por incapacidade physica ou moral;
- b) por condemnação criminal, enquanto durarem os seus effeitos.

2º Perdem-se:

- a) por naturalisação em paiz estrangeiro;
  - b) por acceitação de emprego ou pensão de governo estrangeiro sem licença do Poder Executivo Federal;
  - c) por allegação de crença religiosa com o fim de isentar-se de qualquer onus imposto por lei aos cidadãos;
  - d) por acceitação de considerações ou titulos nobliarchicos estrangeiros.
- (Constituição da Republica, art. 71.)

§ 3º Não podem alistar-se eleitores:

1º os mendigos;

2º os analphabetos;

3º as praças de pret, exceptuados os alumnos das escolas de ensino superior;

4º os religiosos de ordens monasticas, companhias, congregações ou communitades de qualquer denominação, sujeitos a voto de obediencia, regra ou estatuto que importe a renuncia da liberdade, liberdade individual.

(Constituição da Republica, art. 70.)

Art. 3º Considera-se domiciliado no estado o cidadão que nelle se fixar com animo de permanencia, qualquer que seja o tempo decorrido.

§ 1º Só no registro eleitoral do municipio em que residir poderá ser incluído o cidadão que fôr reconhecido eleitor.

§ 2º O municipio da residencia será aquelle em que se fixar o cidadão com o animo de nelle permanecer, qualquer que seja o tempo decorrido.

§ 3º O exercicio temporario de funcção publica, fóra do lugar da residencia, não basta para presumir-se mudança definitiva, cabendo ao eleitor a faculdade de votar no municipio de sua residencia onde estiver ou no habitual.

§ 4º No caso de mudança definitiva de residencia, poderá o eleitor promover logo a sua transferencia para o registro de sua nova residencia.

Art. 4º A prova da idade será a certidão de baptismo ou a certidão extraída do registro civil de nascimentos.

Todavia, não sendo possível exhibir qualquer dessas certidões, será admissível a prova suppletoria ministrada segundo as regras communs de direito e especialmente;

- a) por certidão authentica que prove exercer o cidadão ou ter exercido cargo, emprego ou munus publico, para o qual se requer a idade legal;
- b) mediante justificação, perante qualquer juizo.

Art. 5º A prova de saber ler e escrever será o proprio requerimento para inclusão no registro, uma vez que a lettra e assignatura sejam do mesmo requerente e estejam reconhecidas por notario publico, ou a escritvães dos districtos ruraes.

Art. 6º A prova de residencia, a que se refere o art. 3º, será ministrada por qualquer meio habil, inclusive atestações de autoridades judicarias e policiaes do estado ou do municipio, ou firmadas por tres pessoas qualificadas.

## **CAPITULO II**

### **Registro Eleitoral**

Art. 7º He instituido o registro eleitoral permanente, na séde de cada municipio, para inscrição dos eleitores habilitados na fórmula da presente lei.

Art. 8º Emquanto não se crearem officios privativos, estará o serviço a cargo do notario publico, que o governo designar, onde houver mais de um.

O encarregado do registro é tambem o competente para escrever e praticar os actos e diligencias da habilitação.

Art. 9º Exhibida a sentença de habilitação, a que se refere o art. 21, será o eleitor inscripto no registro dentro do prazo de 24 horas.

Os actuaes eleitores estaduaes, bem como os alistados de conformidade com a legislação federal, serão inscriptos no registro mediante a simples exhibição de seus titulos de eleitores, independentes do processo de habilitação regulado desta lei.

Art. 10. O cidadão uma vez escripto, só pode ser eliminado do registro em virtude de outra sentença de exclusão, passada em julgado.

Art. 11. No caso de suspensão dos direitos politicos á vista da sentença, o notario fará á margem do respectivo registro a averbação de que trata o art. 52.

Art. 12. O cidadão, quando mudar-se, deve fazer ao notario a competente declaração e pedir guia de mudança, que lhe será passada no mesmo titulo.

Sem essa guia não será admittido no registro de sua nova residencia.

Art. 13. Qualquer cidadão tem o direito de promover pelos meios judiciaes a eliminação e suspensão do registro de um eleitor.

Art. 14. Os livros e papeis do registro eleitoral ficam sujeitos á correição dos juizes a quem competir ordenar a inscrição dos eleitores.

### **SECÇÃO I**

#### **Inscrição no Registro**

Art. 15. O cidadão que quizer inscrever-se no registro deverá antes habilitar-se judicialmente.

São competentes para ordenar a inscrição:

- a) na capital do estado o juiz da 3<sup>a</sup> vara;
- b) na séde da comarca o respectivo juiz;
- c) fóra da séde da comarca, o juiz districtal da do municipio.

Art. 16. Em suas faltas ou impedimentos serão estes substituidos:

- a) na capital do estado o juiz da comarca da 3<sup>a</sup> vara pelos outros juizes de comarca, conforme a ordem de substituição reciproca;
  - b) os demais juizes de comarca pelos juizes districtaes.
- Os juizes districtaes, pelos respectivos supplentes.

Art. 17. Nenhum cidadão será habilitado sem o ter requerido por escripto de proprio punho e com assignatura sua, provando a necessaria capacidade com os documentos exigidos nesta lei.

Art. 18. Em cada requerimento não poderá figurar mais de um cidadão, e nelle serão declarados:

- a) o districto da residencia, bem como o tempo desta no municipio, designando-se a rua e predio ou o local preciso da habitação rural;
- b) a idade, estado, filiação e profissão.

Art. 19. No prazo de 10 dias, contados do em que tiverem recebido cada requerimento, os juizes ordenarão o registro ou exigirão por despacho, que

será lançado no proprio requerimento, a apresentação dos documentos legaes ou a rectificação dos exhibidos.

Esta diligencia será cumprida dentro de 30 dias, contados da intimação do despacho ou da sua publicação por edital.

Art. 20. Findo este ultimo prazo, proferirá o juiz decisão final dentro de 10 dias.

Art. 21. Sendo favoravel ao requerente a sentença, far-se-á a sua inscrição no registro.

Caso contrario, havendo interposição de recurso, se observará o disposto nos arts. 28 e seguintes.

## **SECÇÃO II**

### **Exclusões do Registro**

Art. 22. A exclusão do eleitor do registro, em que estiver inscripto, só será admissivel:

§ 1º No caso de morte – á vista de certidão de obito.

§ 2º No caso de mudança de residencia para fóra do municipio – em virtude de declaração do proprio eleitor ou em virtude de certidão authentica ou attestado legal exhibidos pelo promotor publico ou por qualquer eleitor do municipio.

§ 3º No caso de falsidade ou fraude no processo da inscrição – á vista de sentença declaratoria do facto.

§ 4º No caso de perda dos direitos de cidadão brasileiro á vista de certidão authentica que prove algum dos factos particularizados no art. 2º § 2º nº 2.

§ 5º No caso de suspensão do exercicio dos direitos politicos á vista de certidão authentica da sentença que haja julgado a incapacidade physica ou moral ou da condemnação criminal, conforme o art. 2º § 2º nº 1.

Art. 23. Exceptuando o caso de mudança de que tracta o art. 12, a exclusão do registro só se dará em virtude de requerimento, devidamente instruido, do promotor publico ou de qualquer cidadão.

Art. 24. Recebido o requerimento, marcará o juiz por edital o prazo de 30 dias para a contestação documentada do eleitor cuja exclusão se promover, exceptuando o caso do § 1º do art. 22.

Art. 25. Findo este prazo, com ou sem a contestação a que se refere o artigo antecedente, proferirá o juiz despacho fundamentando, julgando ou não provado o facto justificativo da exclusão.

Art. 26. Ordenada a exclusão, far-se-á necessaria annotação no registro, salva a interposição de recurso na forma do art. 34.

### **SECÇÃO III**

#### **Recursos**

Art. 27. São definitivas as decisões dos juizes de comarca e districtaes ordenando ou não a inscripção requerida e excluindo ou não eleitores inscriptos.

Art. 28. Haverá recurso voluntario com effeito suspensivo:

- a) para o Superior Tribunal das decisões dos juizes de comarca;
- b) para os juizes de comarca das decisões dos juizes districtaes.

Art. 29. Compete o recurso:

- a) no caso de não inscripção – áquelle contra quem fôr proferida a sentença;
- b) no caso de exclusão – ao eleitor excluido;
- c) no caso de não exclusão – ao promotor publico ou ao eleitor que a houver requerido.

Art. 30. Em qualquer dos casos do artigo antecedente, cada recurso se referirá sempre a um só individuo.

Art. 31. Os recursos serão interpostos em todo tempo por meio de requerimentos assignados pelos recorrentes ou por seus especiaes procuradores.

Art. 32. Os requerimentos serão apresentados aos juizes recorridos que, dentro de 10 dias contados do recebimento delles, reformarão ou confirmarão as suas decisões.

Neste ultimo caso o recorrente fará seguir o processo para a instancia superior sem accrescentar razões, nem junctar novos documentos. Para este fim ser-lhe-á o processo entregue sem demora, mediante recibo.

Art. 33. Findo o prazo de 10 dias de que tracta o artigo antecedente, sem ter o juiz proferido despacho reformando ou confirmando sua decisão, o recorrente requererá a entrega do processo afim de o fazer seguir para a instancia superior e, quando não lhe seja possivel obtel-o, terá o direito de renovar o seu recurso perante o juizo *ad quem* na fórmula do art. 31.

Art. 34. No caso de reformarem os juizes os seus despachos, nos termos do art. 32, terão o direito de interpor recurso das novas decisões:

a) o eleitor excluido do registro;

b) o promotor publico ou o eleitor, no caso do art. 23 quando fôr reformada a decisão pela qual tivesse sido excluido do registro algum eleitor.

Art. 35. Interposto o recurso perante o juiz a que, determinará este que o requerimento seja incorporado ao processo e entregue este ao recorrente, mediante recibo, para apresental-o na instancia superior.

Art. 36. Os juizes de comarcas decidirão os recursos, dentro de 10 dias contados da data do recebimento do processo.

Art. 37. O julgamento dos recursos no Superior Tribunal seguirá o mesmo processo estabelecido para os recursos criminaes.

Art. 38. Decidido o recurso, será entregue o processo á parte a quem favorecer a decisão, para os fins declarados nos arts. 21 e 26.

#### **SECÇÃO IV** **Assentos, Anotações e Averbações**

Art. 39. Na fórmula do art. 9º, é o notario obrigado a inscrever no registro eleitoral todo aquelle que, por si ou por procurador especial, exhibir uma sentença de habilitação processada nos termos da Secção I.

A inscrição será feita por ordem numerica e corresponderá a cada districto distinctamente.

Art. 40. Os assentos do registro eleitoral serão exarados em livros para esse fim especialmente destinados e fornecidos pelo governo do estado, numerados e fabricados pelo director da repartição central da Secretaria do Interior e Exterior, abertos e encerrados pelos juizes designação nos arts. 15 e 16.

Art. 41. Os livros para a escripturação do registro serão preparados da fôrma seguinte:

§ 1<sup>o</sup> Terão 200 folhas com 40 centímetros de altura e 27 de largura.

§ 2<sup>o</sup> Em cada uma das paginas, conforme o modelo anexo\*, serão feitos os assentos pela ordem chronologica em que forem solicitados, declarando-se nome, idade, filiação, estado, profissão, residencia do eleitor, bem como o dia, mez e anno do lançamento.

Art. 42. A escripturação dos assentos se faz seguidamente, sem abreviaturas; e no fim de cada assento e antes da subscrição e das assignaturas se ressaltarão as emendas, entrelinhas ou quaesquer outras circumstancias que possam occasionar duvidas.

Art. 43. Os eleitores ou seus procuradores assignarão estes assentos com seus nomes por inteiro, e assim tambem as testemunhas, nos casos em que forem necessarias.

Art. 44. As testemunhas para os assentos deverão ser, sempre que fôr possível, varões maiores de 21 annos.

Em nenhum caso se admittirão como testemunhas os menores de 14 annos.

Art. 45. Tendo havido algum erro ou omissão no acto do lançamento do assento, de modo que seja necessario fazer alguma emenda ou addição, esta se reservará para o fim do assento, procedendo-se como no caso do art. 42.

Art. 46. Depois de concluido e assignado o assento, se em acto successivo e presentes ainda o interessado e testemunhas se reconhecer a necessidade de alguma rectificação, far-se-á ella por declaração escripta em seguida ao mesmo assento, e como este subscripta designada pelas mesmas pessoas.

Art. 47. Serão consideradas inexistentes e sem effeitos juridicos quaesquer emendas e alterações posteriores ou não ressaltadas nos termos dos artigos antecedentes; e os encarregados do registro, que as tiverem feito, ficarão sujeitos á responsabilidade criminal, e a civil que no caso couber.

Art. 48. Depois de escriptos e assignados os assentos os encarregados do registro só os poderão anotar ou averbar nos casos e pela fôrma declarados nos artigos seguintes.

---

\* Deixam de ser reproduzidos nesta edição os modelos referidos, ilegíveis nos originais utilizados na preparação da obra.

Art. 49. Perante o juiz districtal ou de comarca competente, conforme a regra estabelecida no art. 15, será justificada com citação e audiência do promotor publico, a necessidade de supprir ou restaurar o registro quando não o haja, de rectificar o mesmo, na parte em que contiver algum erro, engano ou inexactidão, ou em que se tiver dado omissão de facto ou circumstancia essencial.

Provdos os factos allegados, o juiz julgará a justificação por sentença, ordenando a rectificação do registro, com especificada declaração dos factos, que fazem o objecto da rectificação, ou de abertura de novos assentos, conforme o caso.

Art. 50. Da sentença, que julgar ou não procedente a justificação, poderão as partes interessadas e o promotor publico recorrer no prazo de 10 dias, contado da intimação da sentença.

Art. 51. Estes recursos serão interpostos para o juiz de comarca, quando a sentença fôr do juiz districtal, ou para o Superior Tribunal, quando fôr do juiz de comarca, e serão recebidos no effeito devolutivo.

Art. 52. A averbação de assento só tem logar em algum dos casos declarados nos arts. 10, 11 e 12.

Para a averbação é necessario por parte dos interessados a declaração de mudança de residencia ou subhição de sentença, certidão ou documento legal e authenticico que prove a suspensão ou perda dos direitos politicos.

Art. 53. Apresentadas as justificações de que tracta o art. 48, o encarregado do registro lançará em conformidade do que nellas se determinar, e assignará as notas competentes na columna em branco, emfrente dos assentos rectificadoss, mencionando as justificações e datas destas.

Art. 54. Quando seja necessario supprir ou restaurar o registro, porque não o haja, far-se-á novo assento, escripto em seguida ao ultimo que houver no livro respectivo; e emfrente daquelle e do assento primitivo se lançarão notas remissivas, com a necessaria clareza, de modo que tornem conhecida a relação entre os dous assentos.

Art. 55. Feita a declaração ou apresentadas as sentenças, certidões e documentos a que se refere o art. 52, far-se-á por extracto do que nellas

houver de substancial a competente averbação na columna em branco, em frente dos assentamentos respectivos.

Art. 56. Os notarios ou encarregados do registro guardarão, sob sua responsabilidade, os processos de habilitação, os documentos e procurações que forem apresentados para se lavrarem os assentos, bem como os documentos relativos ás notas e averbações, sendo rubricados pelo apresentante e convenientemente em massados e rotulados com os numeros de ordem correspondente aos assentos.

Art. 57. O extravio destes papeis sujeita á responsabilidade civil e criminal os seus guardas.

Art. 58. Si a perda resultar de incendio, inundação ou outro caso fortuito, a reforma dos livros do registro se fará á custa do estado; si resultar porém de negligencia ou culpa dos empregados, a reforma se fará á custa destes.

Art. 59. Independem de petição e de despacho as certidões de assentos notas e averbações do registro.

Os encarregados do registro deverão, sob pena de responsabilidade, transcrever nas certidões dos assentos as notas e averbações que lhes forem relativas, ainda que não sejam pedidas.

### **CAPITULO III**

#### **Titulos dos Eleitores**

Art. 60. A todos os cidadãos inscriptos no registro eleitoral serão expedidos titulos pelo modo declarado nos artigos seguintes, comprehendidos aquelles que forem inscriptos no registro do municipio por terem sido excluidos dos de outros em razão de mudança.

Art. 61. Feita a inscripção no registro, immediatamente o notario ou encarregado dará ao eleitor titulo, conforme o modelo annexo, para ser apresentado ao juiz a quem incumbe assignal-o.

Art. 62. São competentes para assignar os titulos:

- a) os juizes de comarca nas respectivas sédes;
- b) fóra das sédes das comarcas, os juizes districtaes dos municipios.

Art. 63. Exhibidos os titulos e assignados, fará o juiz entrega dos mesmos aos proprios eleitores ou aos seus especiaes procuradores, que os assignarão á margem perante o mesmo juiz e em livro especial passarão recibo, com sua assignatura.

Art. 64. Os titulos de eleitor extrahidos de livros de talões, segundo o modelo annexo, serão assignados pelos encarregados do registro e conterão, além da indicação da comarca, municipio e districto o nome, idade, filiação, estado, profissão, residencia e instrucção do eleitor e o numero e data do registro.

Na falta de livros de talões expedir-se-ão titulos provisorios, que serão retidos pelas mesas eleitoraes e remettidos á junta apuradora.

Art. 65. Os talões correspondentes aos titulos serão rubricados pelos juizes e nelles se escreverão: o numero de ordem no registro e do titulo, e o nome do eleitor, declarando-se o municipio e o districto a que elle pertencer.

Art. 66. Quando o juiz districtal ou de comarca recusar ou demorar por qualquer motivo a entrega do titulo, poderá o proprio eleitor ou seu procurador, por simples requerimento, recorrer do juiz districtal para o juiz de comarca ou deste para o Superior Tribunal.

Art. 67. Ouvido o juiz recorrido em prazo breve, com a resposta deste ou sem ella será o recurso decidido dentro do prazo de 5 dias, contados do recebimento da mesma resposta, ou da data em que esta deveria ter sido dada.

Art. 68. No caso de erro ou extravio, poderá o eleitor requerer outro titulo, que lhe será dado, com a declaração de ser segunda via, fazendo-se a necessaria averbação nos talões do antigo e do novo titulo. O titulo errado será archivado no cartorio do encarregado do registro.

Art. 69. Os juizes farão entrega diariamente dos titulos, nos edifficios e durante as horas destinadas ao expediente ordinario. Em casos urgentes deverão entregal-os a qualquer hora.

## **TITULO II** **Elegíveis e Eleições**

### **CAPITULO I** **Elegíveis**

Art. 70. São condições indispensáveis de elegibilidade para o cargo de presidente do estado:

I – estar na posse dos direitos civis e políticos:

II – ser rio-grandense nato, ter mais de trinta annos de idade e residencia no estado (Const. art. 12).

Art. 71. He inelegivel para o cargo de presidente qualquer parente consanguineo ou afim nos dous primeiros grãos, contados por direito civil, do presidente ou do substituto que estiver em exercicio ao tempo da eleição ou que haja exercido o cargo até seis mezes antes (Const. art. 19).

Art. 72. São condições de elegibilidade para representante á Assembléa do Estado:

I – ser eleitor ou ter as condições para o ser e estar no gozo dos direitos civis e politicos:

II – ter residencia no estado por mais de quatro annos quando fôr rio-grandense e por mais de seis, quando o não fôr (Const. art. 38, II).

Art. 73. São considerados rio-grandense não só os nascidos no Rio Grande do Sul, mas tambem os filhos de pae rio-grandense domiciliado no estado, que tiverem nascido em outros estados da União ou no estrangeiro desde que seus pais estejam ausentes temporariamente em serviço da União ou dos estados.

Art. 74. O prazo exigido para a residencia deve estar completo no dia da eleição, não sendo, porém, necessario a continuidade da residencia, comtanto que deduzido o tempo das, interrupções fique preenchido o mesmo prazo.

Art. 75. Não são elegíveis para a Assembléa dos Representantes:

I – os secretarios de estado, os magistrados e os funcçionarios quaesquer de ordem judiciaria e administrativa, tanto do estado como municipio:

II – os funcçionarios ou auctoridades da União, civis ou militar:

III – Os concessionarios de favores ou premios e os contractantes de obras da União ou do estado, bem como os administradores de empresas que explorem taes contractos ou gosem de eguaes favores ou premios.

Art. 76. A inelegibilidade deixará de existir uma vez que cesse sua causa tres mezes antes da eleição.

Parapho unico. Não se comprehendem na prohibição do artigo antecedente os cidadãos investidos em funcções meramente technicas ou scientificas.

Art. 77. O cidadão que, eleito representante do estado, vier a ficar incluído em alguma das incompatibilidades designadas no art. 75, será considerado como tendo renunciado o mandato, ficando vago o logar para mandar-se proceder á nova eleição.

## **CAPITULO II** **Eleição em Geral**

Art. 78. As eleições para os cargos de presidente do estado e de representantes á Assembléa serão feitas por suffragio directo dos eleitores inscriptos no registro eleitoral.

Art. 79. A eleição para presidente do estado effectuar-se-á sessenta dias antes de terminado o periodo presidencial (Const. art. 18).

Art. 80. Quando em virtude de falta ou renuncia do vice-presidente, tiver de exercer a presidencia algum dos secretarios de estado, á eleição realizar-se-á dentro de sessenta dias, contados da data da substituição (Const. art. II § 2º)

Art. 81. Todas as opiniões politicas terão direito á representação proporcional ás suas forças eleitoraes.

Art. 82. Para esse effeito constituirá o estado um só collegio eleitoral, votando cada eleitor em 32 nomes para representantes á assembléa.

Quando se tractar de uma eleição parcial, votará o eleitor em tantos nomes quantas forem as vagas a preencher na assembléa.

Art. 83. No acto da apuração geral, verificará preliminarmente a junta apuradora o numero total de eleitores que concorreram á eleição e o numero de votos que houver recebido cada candidato.

§ 1º Em seguida serão discriminadas as cédulas ou listas dos votos em tantos grupos quantas forem as que contiverem os mesmos nomes, qualquer que seja a votação individual dos candidatos.

§ 2º Somados depois os votos individualmente recebidos por todos os candidatos do grupo, será respectiva somma dividida pela da totalidade dos eleitores que concorreram á eleição conforme o numero apurado na operação preliminar a que se refere a 1ª alinea deste artigo.

§ 3º O quociente da divisão effectuada pela fórmula prescripta no § 2º, será o indicador do numero de candidatos eleitos do grupo, ficando reservada a fracção divisoria, se houver, para os fins declarados no § 6º.

§ 4º Quando as cédulas ou listas não possam constituir grupos por conterem menos de 32 nomes ou todos ou alguns nomes variaveis apurar-se-á separadamente a votação total que houver obtido cada candidato.

Multiplicada depois essa somma pelo numero de representantes a eleger, si o respectivo producto fôr egual ou superior á totalidade dos eleitores concorrentes á eleição, ter-se-á o candidato por eleito.

Caso contrario, a sua votação passará a constituir uma fracção divisoria para os fins declarados nos §§ 6º e 9º.

§ 5º Repetida a divisão, nos termos do § 2º, em relação a cada grupo até o final, far-se-á depois a addição dos candidatos eleitos por todos os grupos e isoladamente. Si a somma corresponder exactamente ao numero de 32 representantes, estarão preenchidos todos os logares da Assembléa e nesse caso se darão por findos os trabalhos da apuração.

§ 6º Si, ao contrario, estiver ainda incompleto o numero de 32 representantes, completarão esse numero os candidatos dos grupos e os isolados em que houver fracções divisorias ou restos de divisão, observada a ordem decrescente.

§ 7º Quando a operação do § 2º seja impracticavel em relação a algum grupo, por ser o dividendo menor que o divisor, passará tambem a votação desse grupo a constituir uma fracção divisoria para os efeitos declarados no § 6º.

§ 8º Observadas as regras precedentes conciderar-se-ão eleitos em cada grupo os candidatos mais votados.

Dada a egualdade de votação, serão preferidos os mais velhos. Em caso de duvida decidirá o sorteio.

§ 9º Os candidatos restantes em cada grupo serão considerados suplentes e como taes terão direito a substituir os representantes do mesmo grupo cujos logares se tornarem vagos em virtude de incompatibilidade, renuncia, morte ou outra qualquer causa.

§ 10. A convocação dos suplentes será feita pelo presidente do estado, nos termos da Constituição, art. 40.

Art. 84. A eleição de representantes á Assembléa se effectuará dentro de noventa dias depois de terminado o mandato cabendo ao presidente do estado expedir as necessarias providencias.

Paragrapho unico. Quando ocorrer alguma vaga de representante, inclusive renuncia, a mesa da Assembléa, ou, no intervallo das sessões, a respectiva secretaria dará conhecimento ao presidente do estado, que providenciará immediatamente para que seja preenchida (Const., art. 40).

Art. 85. O voto será a descoberto, sendo vedado o escrutinio secreto.

Art. 86. O eleitor tem a faculdade de dar seu voto em qualquer mesa, onde se apresente e exhiba o respectivo titulo.

### **CAPITULO III**

#### **Processo Eleitoral**

Art. 87. As mesas eleitoraes funcionarão nos districtos, sob a presidencia dos respectivos juizes, tendo por secretarios os escrivães privativos, e mais quatro mesarios.

Nos districtos que constituirem a séde de cada municipio, servirá o escrivão do civil e crime ou, havendo mais de um, aquelle que o juiz designar.

Art. 88. Cada grupo de 25 eleitores, residentes no districto, terá direito a indicar um mesario.

A indicação será feita por officio, com as firmas reconhecidas, e apresentado ao juiz districtal no local designado para a eleição, na vespera do dia em que esta se realisar, das 10 horas da manhã ás 2 horas da tarde.

§ 1º Cada mesa compor-se-á do juiz e quatro mesarios effectivos, havendo egual numero de suplentes que substituirão aquelles em suas faltas, segundo a ordem da collocação.

§ 2º Si os officiaes de apresentação forem em numero superior ao de mesarios, serão preferidos para membros effectivos os cidadãos apresentados por maior numero de eleitores e para supplentes os que se lhes seguirem.

§ 3º No caso de egualdade do numero de assignaturas da apresentação, decidirá a sorte entre effectivos e supplentes.

§ 4º Terminada a hora para o recebimento das indicações, o juiz districtal apurará as que houverem sido apresentadas, publicando immediatamente o resultado por edital affixado á porta do edificio e publicado pela imprensa onde a houver.

Em seguida o escrivão do juizo ou na sua falta ou impedimento, um escrivão *ad-hoc* lavrará a acta em que serão mencionados o numero das indicações apresentadas e os nomes dos eleitores nellas indicados para mesarios.

Art. 89. Si até ás 8 horas do dia da eleição não houver quatro mesarios indicados na fórma do artigo antecedente, sorteará o juiz até quatro eleitores dentre os presentes para o auxiliarem nos trabalhos da eleição.

Do mesmo modo sorteará o juiz tantos eleitores quantos forem necessarios para substituirem os mesarios effectivos e supplentes que deixarem de comparecer.

Art. 90. Sempre que se tiver de proceder a uma eleição em virtude desta lei, o juiz districtal, em sua falta ou impedimento, o seu supplente, mandará com antecedencia de 20 dias affixar edital ou publical-o pela imprensa onde a houver, convidando os eleitores a darem seus votos no dia, logar e hora designados.

O local será a séde do districto e, onde não a houver o das audiencias ordinarias do juiz.

Art. 91. Para o fim determinado no artigo anterior, quando mandar proceder á alguma eleição, proverá o governo do estado de modo a serem feitas immediatamente as necessarias communicações a todos os juizes districtaes.

Art. 92. Installada a mesa designará respectivo presidente os mesarios que hão de incumbir-se do exame dos titulos eleitoraes, do recebimento das cédulas e da lista authentica para verificar-se si os eleitores que comparecerem, constam ou não da mesma authentica desempenhando o escrivão as funções de secretario.

§ 1º As 8 horas do dia da eleição reunir-se-á a mesa organizada na vespera e logo após começará a eleição, votando os eleitores pela ordem e á proporção

que forem comparecendo, mediante a simples exhibição de seus títulos devidamente legalizados.

§ 2º Até a véspera da eleição, enviará o notário ou encarregado do registro ao juiz districtal a lista dos eleitores do respectivo districto.

§ 3º Na falta desta lista, os eleitores votarão á medida que comparecerem, mediante a simples exhibição de seus títulos devidamente legalizados.

Art. 93. O eleitor chamado a votar deverá exhibir o seu título e entregar a sua lista em dous exemplares eguaes, aberta, escripta ou impressa em qualquer papel, mas assignada por elle proprio; e verificada a identidade das listas o presidente e um dos mesarios immediatamente rubricarão uma, que será entregue ao eleitor, fazendo logo depois ler em voz alta e apurar os votos consignados na outra.

Art. 94. Nenhuma lista será aceita sem estar assignada pelo eleitor; quando aquelle não puder assignar, escreverá seu nome outro por elle indicado e convidado pelo presidente da mesa.

Art. 95. Exhibido o título, sob nenhum pretexto se recusará o voto ao eleitor, ainda que não esteja elle incluído na lista de chamada ou no registro do municipio.

Art. 96. Não compete á mesa entrar na apreciação da identidade da pessoa do eleitor qualquer que seja o caso.

§ 1º Si a mesa reconhecer que é falso o título apresentado, ou que pertence a eleitor notoriamente fallecido ou ausente, tomará em separado o voto.

§ 2º Si houver reclamação de outro eleitor que declare pertencer-lhe o título, exhibindo certidão de sua inscripção, tomar-se-ão em separado os votos do portador do título e do reclamante, si apresentar novo título em segunda via.

§ 3º O título falso ou impugnado em algum dos casos antecedentes, e quaesquer documentos apresentados, ficarão em poder da mesa para serem remetidos á junta apuradora na capital do estado.

Art. 97. Os mesarios votarão em ultimo lugar, sendo rubricada a lista do presidente por um delles.

Art. 98. Os exemplares das listas apuradas serão remmetidos, conjunctamente com a copia da acta da eleição, á junta apuradora na capital do estado, e somente depois de reconhecidos os eleitos poderão ser destruidos.

Art. 99. Serão recebidas:

- a) as cédulas ou listas em que os nomes sejam em numero inferior ao que deveriam conter;
- b) as que contiveram numero superior, desprezando-se, porem, os nomes excedentes na ordem em que se acharem collocados;
- c) as que não trouxerem inscripção, exceto quando se proceder a mais de uma eleição e cada eleitor votar com mais de uma lista.

Art. 100. Tomar-se-ão em separado as listas ou cédulas:

- a) alteradas por troca, aumento ou suppressão de nome ou apelido;
- b) em duplicata e assignadas pelo mesmo eleitor;
- c) do eleitor pertencente a outro districto ou municipio;
- d) do eleitor que, embora residente no districto, não constar na lista de chamada.

Art. 101. Não serão recebidas as listas:

- a) que contiverem nome riscado ou substituido;
- b) que contiverem declaração contraria á inscripção, quando se proceder a mais de uma eleição conjunctamente.

Art. 102. Terminado o recebimento dos votos, o presidente fará escrever em resumo o numero de eleitores que houver comparecido e votado e o numero de votos que cada candidato houver obtido, em tantas folhas de papel quantos forem os membros da mesa e os fiscaes, as quaes serão rubricados por todos os mesarios e fiscaes, entregando-se um exemplar a cada um.

Art. 103. Feita qualquer verificação reclamada por algum mesario, fiscal ou eleitor, mandará o presidente publicar immediatamente o resultado da eleição por edital affixado á porta do edifficio e reproduzido pela imprensa, onde a houver.

Art. 104. Publicado o edital, o escrivão do juizo ou, na sua falta ou impedimento, um escrivão *ad-hoc*, lavrará immediatamente a acta em que serão mencionados os nomes dos cidadãos votados com o numero de votos correspondente a cada um, sendo escriptos em letra alphabetica. Alem disso, deverá constar da mesma acta:

- a) o dia da eleição e a hora em que teve começo;
- b) os nomes dos mesarios e si sorteados pelo presidente da mesa ou indicados pelos eleitores na forma do art. 89;

- c) o numero de eleitores que compareceram;
- d) o numero de listas recebidas promiscuamente para cada eleição;
- e) o numero de listas recebidas em separado, com declaração dos motivos, o nome dos votados e dos eleitores que dellas foram portadores;
- f) o numero das que não tiverem sido recebidas e os motivos por que não o fora;
- g) o numero das que contiverem numero inferior de nomes aos que deveriam conter;
- h) os nomes dos mesarios que não assignaram a acta, declarando-se o motivo;
- i) os nomes dos cidadãos que assignaram as listas de votos pelos eleitores que o não puderam fazer;
- j) todas as occorrencias que se derem no processo da eleição.

Art. 105. Qualquer dos mesarios poderá assignar a acta, declarando-se vencido.

No caso de não querer a maioria da mesa assignar a acta, deverão fazel-o os demais mesarios e os fiscaes, sendo convidados para isso os eleitores que quizerem. Cada fiscal terá o direito de extrahir copia da acta, que será subscripta pelos mesarios.

O escrivão he obrigado a dar, sem demora, certidão da acta a quem pedir.

Art. 106. A mesa fará extrahir copia da acta, a qual, assignada pelos mesarios e consertada pelo escrivão privativo ou *ad-hoc*, será enviada á junta apuradora, na capital do estado por intermedio da Secretaria da Assembléa.

Si a eleição fôr para presidente do estado, será a mesma copia enviada á Assembléa dos Representantes, por intermedio da respectiva secretaria. Quando realizar-se conjuntamente a eleição de presidente do estado e a de representantes á Assembléa, extrahir-se-á em duplicata a copia da acta para que seja conjuntamente enviada á secretaria da Assembléa, que lhe dará o destino recommendado neste artigo.

Art. 107. Ao presidente da mesa compete dirigir os trabalhos e decidir os incidentes e duvidas que se suscitarem enquanto não fôr installada a mesa: mas, depois de installada esta, as questões concernentes ao processo eleitoral serão resolvidas pela maioria dos mesarios. Sobre estas questões só se admittirá breve discussão, resolvida logo pelo voto da maioria. Só poderão suscitar questões sobre trabalhos eleitoraes, quer antes, que depois de começada ou terminada a eleição, os mesarios, os fiscaes e os eleitores do districto.

Art. 108. Compete mais ao presidente da mesa:

a) regular a policia da assembléa eleitoral, chamando á ordem os que della se desviarem fazendo sair os que injuriarem os membros da mesa ou algum dos assistentes, mandando lavar, quando necessário, qualquer auto na fórma da lei e remetendo-o á auctoridade competente;

b) fazer sair do recinto em que se effectuar a eleição os individuos que se apresentarem munidos de armas de qualquer natureza mandando lavar o competente auto afim de se tornarem effectivas as penas estabelecidas em lei.

c) no caso de offensa physica praticada no recinto eleitoral contra qualquer dos mesarios ou pessoas presentes, prender o offensor, fazendo-o apresentar, com o auto respectivo, á autoridade competente para o procedimento legal.

Art. 109. O logar em que funcionar a mesa será separado do recinto destinado á reunião dos eleitores mas de modo que estes não fiquem impossibilitados da inspecção e fiscalisação dos trabalhos.

§ 1º Dentro do espaço em que se estiverem os mesarios só poderão entrar os eleitores á medida que forem comparecendo para votar.

§ 2º Na mesa, que ahi será collocada, tomarão assento: á cabeceira, o presidente, e de um e outro lado os outros mesarios.

§ 3º Os fiscaes terão acesso no recinto e assento ao lado do presidente ou de qualquer dos mesarios, conforme entenderem.

Art. 110. A eleição começará ás 8 horas do dia marcado pelo governo do estado.

Art. 111. A eleição não deve ser interrompida e poderá prolongar-se pelo tempo necessario á votação dos eleitores presentes.

Os mesarios poderão revesar-se ou substituir-se pelos supplentes para attenderem ás refeições e repouso.

Para o mesmo fim poderá o presidente da mesa substituir-se por um dos seus suplentes que esteja presente ou seja especialmente chamado.

Art. 112. Os livros e mais papeis referentes á eleição serão recolhidos ao archivo da escrivania districtal.

Art. 113. Não ha incompatibilidade para os membros da mesa, entre si.

Art. 114. Não é substancial a falta de assignatura de mesarios ou fiscal na acta, desde que se declare mesmo com a nota – em tempo – o motivo por que deixou de fazel-o um ou outro.

## **SECÇÃO I** **Apuração Geral**

Art. 115. A apuração geral da eleição para presidente do estado será feita pela Assembléa dos Representantes, que para esse fim se reunirá extraordinariamente dentro de sessenta dias após a eleição, si não estiver funcionando em sessão ordinaria.

Art. 116. O processo da apuração será regulado pelo regimento interno da Assembléa.

Art. 117. Si na apuração que tiver logar, verificar-se que nenhum cidadão alcançou a maioria absoluta de votos para presidente, a Assembléa elegerá por maioria de votos dos seus membros presentes um dos dous candidatos mais votados na eleição.

Em caso de empate haverá nova votação: e considerar-se-á eleito o mais velho, si occorrer segundo empate (Const., art. 18, § 2<sup>o</sup>).

Art. 118. Na eleição em que fôr votado o presidente do estado, si nenhum cidadão houver alcançado maioria absoluta e aquelle não tiver obtido as tres quartas partes dos suffragios, proceder-se-á á nova eleição na qual o presidente do estado não poderá ser votado (Const. art. 18, § 3<sup>o</sup>).

Art. 119. A apuração geral da eleição de representantes á Assembléa se fará na capital do estado, por uma junta composta dos presidentes da mesma Assembléa, do Superior Tribunal e do Conselho Municipal.

§ 1<sup>o</sup> Em suas faltas ou impedimentos, serão chamados os substitutos legaes: e, na falta destes, fará a apuração o Conselho Municipal da capital.

§ 2<sup>o</sup> Servirá na junta apuradora quem houver presidido os trabalhos da Assembléa na ultima sessão da legislatura finda.

Art. 120. No vigesimo dia contado do da eleição de representantes, ás 10 horas da manhã, reunir-se-á a junta no edificio da Assembléa, cujo antigo presidente assumirá a direcção dos trabalhos.

§ 1º Si até o quinto dia depois de findar o prazo antecedente, não se reunir a junta, aquelle de seus membros, que comparecer, convocará os substitutos dos que faltarem: e, si não comparecer ao menos um só dos membros effectivos da junta, a secretaria da Assembléa fará a convocação dos substitutos, aos quaes officiará para tal fim.

§ 2º Si até o quinto dia depois da alludida convocação, não se constituir a junta com os substitutos, a secretaria da Assembléa remetterá ao Conselho Municipal todos os papeis relativos á eleição para os effectos declarados no art. 121.

Art. 121. Installada a junta, o presidente distribuirá os trabalhos entre os outros membros de modo que a apuração se faça com toda regularidade em voz alta.

§ 1º A junta começará por verificar o numero total de eleitores constantes das authenticas ou dos boletins e certidões que forem apresentados por qualquer eleitor comtanto que não offereçam duvida alguma, observando fielmente o processo estabelecido no art. 83.

§ 2º A junta tem competencia para apreciar e decidir todas as questões attinentes a nullidades do processo eleitoral e á inelegibilidade dos cidadãos votados.

§ 3º Na apuração dos votos tomados em separado pelas mesas eleitoraes, poderá a junta resolver de plano ou após as investigações necessarias.

§ 4º No caso de duplicata de alguma eleição, a junta preferirá aquella que tiver sido feita no logar previamente designado e com as formalidades legaes; si ambas as eleições foram feitas no mesmo local, preferirá a que tiver sido realisada perante a mesa legalmente constituida.

Faltando á junta base para verificar as hypotheses previstas neste artigo, deixará de apurar as duplicatas, mencionando na acta a occurrencia.

Art. 122. A apuração deve terminar dentro de quinze dias contados da data do começo dos trabalhos.

Lavrar-se-á diariamente uma acta, em que se mencionará, em resumo, o trabalho feito no dia.

Art. 123. Terminada a apuração, serão immediatamente publicados os nomes dos cidadãos votados na ordem numerica dos votos recebidos e os considerados eleitos por grupos, e lavrar-se-á uma acta, em que se mencionará, em resumo, todo o trabalho da apuração, todas as occurrencias que se derem e constarem das authenticas, as representações, reclamações e protestos que

forem apresentados perante a junta ou perante as mesas eleitoraes, com declaração dos motivos em que se fundam.

Art. 124. As sessões da junta serão publicas e as suas decisões tomadas por maioria relativa de votos; os eleitores que comparecerem e os fiscaes que, em qualquer numero, forem perante ella apresentados pelos candidatos, poderão assignar as actas.

Art. 125. Da acta geral da apuração serão extrahidas copias assignadas pelos membros da junta e remetidas: uma, ao secretario de Estado dos Negocios do Interior e Exterior, outra á Secretaria da Assembléa dos Representantes, e outra a cada um dos eleitos para lhe servir de diploma.

Essas copias poderão ser impressas, devendo comtudo ser concertada e assignada pelos membros da junta.

Art. 126. A authentica remetida á Secretaria da Assembléa será acompanhada de todas as actas, protestos e mais papeis, que houverem servido na apuração.

## **SECÇÃO II**

### **Fiscalização**

Art. 127. Cada candidato á eleição de que se tractar, poderá indicar um eleitor para fiscalisar os trabalhos em cada mesa eleitoral. A nomeação do fiscal será feita em officio dirigido ao presidente da mesa e assignado pelo candidato ou seu procurador, podendo ser entregue antes, durante ou depois da installação da mesa.

Art. 128. Sempre que um grupo de 25 eleitores, pelo menos, do districto indicar á mesa, em documento assignado, o nome de qualquer eleitor para fiscal da eleição, deverá este ser admittido.

Art. 129. Os fiscaes terão assento nas mesas eleitoraes ao lado do presidente ou de qualquer mesario, como entenderem, e poderão discutir as questões que se suscitarem acerca do processo eleitoral e assignar as actas com os respectivos mesarios: em caso algum, porém, terão voto deliberativo.

Art. 130. Os fiscaes serão tambem admittidos na apurações geraes da mesma fórma em que nas mesas eleitoraes.

Art. 131. Qualquer que seja o lugar de sua inscrição, he licito ao eleitor, que exhibir o titulo, votar perante a mesa que fiscalisar.

### **SECÇÃO III**

#### **Protestos e Contra-Protestos**

Art. 132. Qualquer eleitor e bem assim os fiscaes poderão offerecer protesto por escripto relativamente ao processo da eleição, passando-se recibo ao protestante.

Art. 133. O protesto rubricado pela mesa, e com o contra-protesto della, si julgar conveniente fazel-o, será appensado á copia da acta, que fôr remettida á auctoridade competente para a verificação de poderes.

§ 1º Na acta se mencionará a apresentação do protesto e contra-protesto, e, em resumo, serão indicados os motivos em que se fundam.

§ 2º Si a mesa não acceitar o protesto, poderá este ser lavrado no livro de notas do notario ou escrivão districtal, dentro de 24 horas após a eleição.

### **SECÇÃO IV**

#### **Nullidades das Eleições**

Art. 134. Serão nullas as eleições:

- a) quando se realizarem em dia não designado na lei ou que tenha sido marcado pelo presidente do estado;
- b) quando forem feitas em horas differentes das que determinar esta lei;
- c) quando se effectuarem em logares que não sejam previamente designados pela auctoridade competente;
- d) quando a mesa eleitoral tenha sido constituída, illegalmente;
- e) quando o numero de votos illegalmente recebidos ou recusados alterar a ordem da votação;
- f) quando houver fraude manifesta ou provada que prejudique o resultado da votação.

Art. 135. Quando a concurrencia de nullidades trazer a inversão completa na ordem da votação total, será esta annullada e proceder-se-á á nova eleição.

Art. 136. Compete á Assembléa dos Representantes conhecer da validade ou nullidade das eleições estaduaes, procedendo ex-officio quando a prova

da nullidade resultar das respectivas authenticas ou em virtude de reclamação que lhe fôr apresentada durante a verificação dos poderes.

### **TITULO III**

#### **Cassação do Mandato**

Art. 137. Para ser cassado o mandato de representante do estado nos termos do art. 39 da Constituição, é necessario:

I – que assim o proponha a quarta parte do eleitorado do estado;

II – que na consulta feita ao estado o representante em litigio não obtenha em seu favor metade e mais um, pelo menos, dos votos com que foi eleito.

Art. 138. A proposta, manuscripta ou impressa, terá a assignatura dos proponentes reconhecidas por notario e será instruida com certidão de se acharem, todos elles, inscriptos como eleitores no registro eleitoral.

Art. 139. Esteja ou não funcionando a Assembléa dos Representantes, deverá a proposta ser dirigida por intermedio da Secretaria de Estado dos Negocios do Interior e Exterior ao presidente daquella corporação, afim deste verificar se está nos termos legaes.

Art. 140. No prazo de vinte dias contados daquelle em que fôr entregue a proposta, o presidente da Assembléa communicará a decisão desta á Secretaria de Estado dos Negocios do Interior e Exterior, que a fará publicar na folha que insere o expediente official.

§ 1º Si a proposta estiver nas condições da presente lei, o presidente do estado mandará convocar o eleitorado para responder sobre a seguinte consulta:

Deve-se ou não considerar cassado o mandato do representante do Estado F.?

§ 2º A votação sobre a consulta terá logar em dia designado pelo governo e dentro de tres mezes, contados da data em que tiver sido communicada á decisão de que tracta este artigo.

§ 3º Si dentro do prazo de vinte dias, marcado para a referida communicação, não fôr essa feita, o governo considerará recebida a proposta dos eleitores e procederá pelo modo estabelecido nos paragraphos antecedentes.

Art. 141. O eleitor escreverá em sua cedula: *sim* ou *não*, conforme quizer ou não cassar o mandato.

O voto será dado nas condições prescriptas no art. 93.

Art. 142. Si a consulta referir-se a mais de um representante, o eleitor escreverá na cedula os nomes dos representantes em litigio, acrescentando diante de cada um delles *sim* ou *não*, nos termos do artigo antecedente.

Parapho unico. Quando a cedula fôr omissa em mencionar alguns dos nomes dos representantes, ou em accrescentar a particula indicativa do voto, será apurada sómente quanto aos nomes a respeito dos quaes a resposta affirmativa ou negativa tiver sido expressada.

Art. 143. Para a convocação de eleitores, organização de mesas e de todos os mais trabalhos eleitoraes da consulta, proceder-se-á, no que fôr applicavel, de conformidade com as disposições contidas no Titulo II, Cap. III desta lei.

#### **TITULO IV** **Disposições Geraes**

Art. 144. Os requerimentos e documentos para fins eleitoraes serão isentos de sello, sendo gratuito o reconhecimento das firmas.

Art. 145. Não se cobrará emolumento algum pelos registros, anotações e averbações.

Art. 146. Os processos de habilitação e de recursos eleitoraes são isentos de sellos, custas e quaesquer direitos.

Art. 147. Nos processos dos recursos eleitoraes os prazos serão fataes, contados dia a dia e não se interromperão pela superveniencia das fereas.

Art. 148. O actual alistamento de eleitores estadiaes será transcripto integralmente no registro instituido por esta lei.

§ 1º Para esse fim os presidentes dos conselhos municipaes e juizes de comarca enviarão sem demora aos notarios ou encarregados do registro todos os livros e mais papeis do alistamento, que tiverem sob sua guarda.

§ 2º A vista de taes documentos, ressalvadas as alterações decorrentes das revisões annuaes, farão os notarios a immediata transcripção do alistamento, independente de qualquer formalidade.

§ 3º Os juizes incumbidos da inspecção do registro fixarão prazos razoaveis, não excedentes de seis mezes para a definitiva transcripção do alistamento, sob a comminação de multas de 500\$000 a 1:000\$000.

§ 4º Este serviço se executará sem prejuizo das inscripções diarias dos cidadãos, que se mostrarem habilitados, na fórmula da presente lei.

Art. 149. Enquanto não se ultimar a transcripção ordenada no artigo anterior, prevalecerá o actual alistamento de eleitores estaduaes para as eleições que se houverem de realizar.

Art. 150. Os presidentes das mesas eleitoraes e das juntas apuradoras poderão fazer acquisição de livros, papel e mais objectos necessarios á eleição e ao apresto ou preparo dos edifficios em que ella se dever realizar.

§ 1º As despesas serão feitas por conta do estado e devidamente documentadas.

§ 2º Os livros e mais papeis relativos á apuração geral serão recolhidos ao archivo da Assembléa.

Art. 151. A Assembléa dos Representantes sempre que no exercicio de suas attribuições annullar alguma eleição e dahi resultar inferioridade de votos ao candidato diplomado em relação ao que lhe era immediato, determinará que se proceda á nova eleição.

Art. 152. A mesa da Assembléa dos Representantes tem competencia para se dirigir ás auctoridades administrativas ou judicarias do estado, solicitando qualquer informação ou documento referente á materia eleitoral.

Art. 153. O trabalho eleitoral prefere a outro qualquer serviço publico, sendo considerado feriado o dia designado para a eleição.

Art. 154. Os notarios ou encarregados do registro perceberão uma remuneração, fixada annualmente pelo governo do estado, a titulo de gratificação pelo serviço eleitoral.

Art. 155. A eleição para a proxima legislatura da Assembléa effectuar-se-á no dia que fôr designado pelo governo, logo após a publicação desta lei, sendo o respectivo processo regulado pelas disposições do Titulo II.

Art. 156. Revogam-se as disposições em contrario.

Palacio do Governo, em Porto Alegre, 14 de julho de 1913. – *Antonio Augusto Borges de Medeiros* Presidente do Estado.





**Impressão e acabamento:**  
**Seção de Impressão e Distribuição/Cedip/SGI**  
**Junho – 2006**