



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL
RIO GRANDE DO SUL

REVISTA DO TRE/RS

Porto Alegre

v.11 - número 23
julho/dezembro 2006

ISSN 1806-3497

Rev. do TRE/RS, Porto Alegre, v.11, n.23, 257p., jul./dez. 2006

REFORMA POLÍTICA

Antônio Augusto Mayer dos Santos*

1 - Introdução. 2 - Antecedentes e possibilidades. 3 - Políticos brasileiros. 4 - Fidelidade partidária. 5 - Voto em lista fechada, extinção de coligações proporcionais e federação de partidos. 6. Financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais. 7 - Voto facultativo. 8 - Reeleição. 9 - Cláusula de barreira. 10 - Projetos relacionados à reforma política. 11 - Síntese das conclusões.

1. INTRODUÇÃO

No início do século XX, o dramaturgo alemão Bertold Brecht, numa manifestação que se tornou célebre, já advertia: “O pior analfabeto é o analfabeto político. Ele não sabe o custo de vida, preço do feijão, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio, depende de decisões políticas”.

Com efeito, é na área do Governo que são decididos os destinos do país e as condições de vida da população, não obstante o desprezo que esta frequentemente manifesta pela classe parlamentar.¹

A rigor, todas as propostas da Reforma Política são inspiradas e contrapostas mediante respeitáveis postulados doutrinários, cujos pressupostos são convergentes: resgatar os princípios éticos norteadores da política, dos parti-

* ADVOGADO ELEITORALISTA E CONSULTOR.

¹ Interessantes reflexões sobre a desconfiança e o desprezo das massas em relação aos membros da classe parlamentar brasileira constam de análise desenvolvida por Paulo Bonavides. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva (coord.). **Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 31-40.

dos e dos mandatos eletivos. Porém, democracia absolutamente ideal existe apenas na esfera das concepções intelectuais, não como realidade concreta. Na medida que toda obra humana reflete uma convicção ou um entendimento, razoável reconhecer que o conjunto de projetos elaborados no Congresso Nacional não é consenso entre seus debatedores.

Mesmo sendo objeto de intermináveis discussões no Parlamento, os analistas convergem numa conclusão: a Reforma Política é indispensável para determinar a modernização do sistema democrático do país.

Este ensaio, ao incursionar por alguns itens da Reforma Política, visa a colaborar no debate.

2. ANTECEDENTES E POSSIBILIDADES

Consoante afirmam os estudiosos, o eixo sobre o qual gravita o sistema partidário-eleitoral vigente está superado e se revela confuso a ponto de causar deformações na própria representação popular.

O léxico **reforma** significa alteração ou modificação para fins de aprimoramento, visando melhoria de resultados. Em que pese o ceticismo de alguns e a miopia de outros, a necessidade de aperfeiçoamento das regras é inadiável, pois as consequências políticas decorrentes das relações entre candidatos e partidos no Brasil há muito tempo já revelam esgotamento, conforme refere Scott Mainwaring:

A legislação eleitoral brasileira tem várias características inco-muns que institucionalizaram uma estrutura de incentivo que autoriza e estimula os políticos a terem um comportamento antipartidário. Ela contribuiu decisivamente para o subdesenvolvimento partidário, e em última instância para a sustentação de um padrão altamente elitista de dominação e para a instabilidade democrática.²

A Reforma Política, nos termos em que hoje é conhecida e referida, resulta do produto inconcluso de sucessivas comissões formadas no Congresso Nacional desde a década passada que, embora formalmente tenham cogitado aperfeiçoar os diplomas que regem eleições e partidos políticos, materializaram alterações pontuais decorrentes de relações políticas e não-institucionais como

² MAINWARING, Scott. **Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais**: o Brasil numa perspectiva comparativa. Novos Estudos Cebrap, 1991, n.29. p.34-58. Disponível em: <<http://www.novosestudos.uol.com.br>> Acesso em: 05 mar. 2007.

seus complexos institutos estão a merecer. Um breve exame cronológico confirma a assertiva e explicita a negligência do parlamento.

Em outubro de 1992, como decorrência do processo de *impeachment* e do Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito que o antecedeu,³ foi instalada na Câmara dos Deputados a “Comissão Especial de Legislação Eleitoral e Partidária”, encarregada de elaborar uma primeira versão para uma nova lei dos partidos políticos e também a lei temporária que regulamentou as eleições gerais de 1994.

Em março de 1995, a “Comissão Especial da Reforma Política e Eleitoral” recebeu, já aprovado pelo Senado Federal, o projeto de alteração da lei dos partidos políticos, posteriormente convertido na Lei n. 9.096/95. Com efeito, esta foi a primeira mudança significativa pós-constituente relativamente ao cenário da legislação eleitoral e partidária.

Uma terceira comissão, integrada exclusivamente por senadores e denominada “Temporária Interna encarregada de estudar a reforma político-partidária”, foi instalada em 21 de junho de 1995 para sistematizar os projetos relacionados a uma Reforma Política que tramitavam simultaneamente nas duas casas do Congresso Nacional. Após a oitiva de autoridades (governadores, senadores, ministros), no dia 11 de novembro de 1998 seu relatório fixou a orientação primitiva da atual Reforma Política.⁴

A quarta, conhecida como “Comissão Especial da PEC da Reeleição”, funcionou simultaneamente à anterior e aprovou a Emenda Constitucional n. 16, que introduziu a reeleição para os cargos do Poder Executivo.

Em abril de 1997, a Câmara dos Deputados instalou uma “Comissão Especial” objetivando a elaboração de lei eleitoral temporária para disciplinar o pleito subsequente. Seu trabalho resultou na vigente Lei n. 9.504/97, conhecida como Lei Eleitoral e que, ao contrário da pretensão inicial, resultou em norma de caráter permanente.

Em maio de 2001 e fevereiro de 2003, duas “Comissões Especiais” foram instaladas naquela Casa Legislativa pretendendo a retomada do relatório da comissão de 1998. A primeira formulou o Projeto de Lei n. 5.268/01⁵, que amplia

³ No capítulo X do relatório desta CPI, constam considerações e críticas a respeito dos mecanismos então vigentes sob a égide da Lei n. 5.682/71 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos - LOPP) na esfera dos gastos de campanhas eleitorais, financiamento e controle eleitoral e partidário, abuso de poder econômico e limitações de gastos de campanhas eleitorais. Sobre este último tópico, não obstante reconhecer os avanços introduzidos pela Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, o relator apontou as dificuldades práticas para a sua instrumentalização e apresentou, no corpo do próprio relatório, projeto de lei estabelecendo limites de gastos para todas as candidaturas, de presidente da República a vereador.

⁴ Reforma Política-Partidária – **Relatório Final**. Brasília: Senado Federal, 1998. p.135.

⁵ Altera o art. 359 da Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), o § 1º do art. 7º, o § 3º do art. 8º, o inciso III do *caput* do art. 9º, o inciso VI do art. 15, o art. 17, parágrafo único, o art. 19, *caput* e § 1º, e o art. 21, *caput* e parágrafo único,

a proposta original mediante alterações no processo eleitoral. A segunda apresentou o PL 2.679/03, que extingue as coligações para eleições proporcionais, institui a Federação de Partidos e as listas fechadas para os cargos do Legislativo e regula o financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais.⁶

Após o pleito de 2004, o Congresso Nacional anunciou a intenção de realizar debates públicos sobre os temas da Reforma Política⁷, mas esta ação não se concretizou. Posteriormente à eleição de 2006, em razão do descrédito da legislatura que se encerrava e da procissão de escândalos que a caracterizou, o debate readquiriu envergadura.

Conforme se constata, a Reforma Política fomenta expectativas e pretensões, mas tem sido objeto de muita retórica sem nenhuma conclusão há pelo menos quinze anos. Uma década e meia foi desperdiçada sem que houvesse o questionamento legislativo de institutos essenciais da representação popular e do sistema eleitoral.

Entretanto, em 21 de dezembro de 2006, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal aprovou projeto de Decreto Legislativo que prevê a realização, durante as próximas eleições municipais ou em data que o Tribunal Superior Eleitoral entender conveniente, de um plebiscito. A população será consultada sobre o fim do voto obrigatório, adoção do financiamento público de campanha e reeleição dos chefes do Poder Executivo. Segundo seu proponente, se o Congresso Nacional não consegue decidir as formulações que dizem respeito a estes temas, a devolução das mesmas à população para que se pronuncie é a solução mais viável.

Em vista da omissão da maioria do Parlamento frente ao tema, nada mais coerente do que consultar o próprio eleitorado sobre as alterações pretendidas. A um, porque se quem elege parlamentares e administradores públicos é o próprio eleitor, ninguém mais legitimado do que ele para dizer se quer ou não continuar sendo obrigado a votar. A dois, que mesmo que a Lei n. 9.096/95 já tenha instituído uma modalidade de financiamento público para campanhas eleitorais (art. 44, III), essencial consultar quem recolhe taxas e impostos para saber se

da Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995, o § 2º do art. 6º, o § 1º do art. 8º, o § 1º do art. 37, os §§ 1º, 3º e 4º do art. 39, o art. 41-A, os §§ 7º, 8º e 9º do art. 42, o *caput* do art. 46, o § 3º do art. 47, o *caput* do art. 58 da Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997; acrescenta o parágrafo único ao art. 13, os §§ 2º a 4º ao art. 21, o parágrafo único ao art. 38 da Lei n. 9.096, de 1995, o § 5º ao art. 2º, o § 3º ao art. 3º, o § 4º ao art. 36, o § 6º ao art. 39, o art. 41-B, os incisos III, IV e V ao § 2º do art. 47, o art. 57-A, a alínea "g" ao inciso III do § 3º do art. 58, o inciso III ao art. 88 e o art. 98-A à Lei n. 9.504, de 1997; e revoga o inciso XV do art. 22 da Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, o parágrafo único do art. 22 da Lei n. 9.096, de 1995, os §§ 1º e 2º do art. 53 e o art. 55 da Lei n. 9.504, de 1997.

⁶ Dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

⁷ Zero Hora, p.9, 09 nov. 2004.

concorda com a proposta de exclusividade. Três, que reeleição, a par de tema complexo em vista do conflito entre experiência administrativa e “uso da máquina”, diz com a aprovação ou reprovação de um projeto de governo. Quatro, que a participação direta do eleitor nos temas que lhe dizem respeito é uma importante expressão de cidadania. Cinco, que se o corpo eleitoral for consultado e traduzir os interesses da maioria, o Parlamento não poderá ser responsabilizado. Ao contrário: terá elementos para racionalizar a pauta de definição dos itens aptos a serem efetivamente discutidos e implementados.

Ressai concluir destacando a importância das formulações legislativas contempladas pela Reforma Política, bem como pelas demais pretensões substanciadas em projetos que lhe fazem conexão.⁸ Se aprovadas e convertidas em normas jurídicas, as mesmas desaguarão na Justiça Eleitoral, face sua competência constitucional para o processo eleitoral.

3. POLÍTICOS BRASILEIROS

A análise dos institutos da Reforma Política impõe uma abordagem, ainda que sucinta, sobre a sua matéria-prima: os políticos brasileiros.

A estrutura política da República está assentada em representações políticas federais, estaduais e municipais. As primeiras dizem com o presidente e o vice-presidente da República, 81 senadores e 513 deputados federais. Os estados-membros se estruturam em 27 governadores e vice-governadores de 26 Estados e do Distrito Federal, 1.035 deputados estaduais e 24 distritais. Os municípios apresentam 5.562 prefeitos e 51.819 vereadores junto às Câmaras Municipais.

De acordo com o banco de dados do Tribunal Superior Eleitoral, atualmente 59.252 agentes políticos exercem mandatos no Brasil, entre titulares e suplentes.

4. FIDELIDADE PARTIDÁRIA

4.1 Disposição constitucional anterior

A possibilidade de perda de mandato por infidelidade partidária já constou

⁸ Item n.10 deste trabalho.

do ordenamento constitucional pátrio. O parágrafo único do art. 152 da Emenda Constitucional n. 1, de 1969, preceituava:

Art. 152 – [...].

Parágrafo único - Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.

Esta regra, de duvidosa constitucionalidade, foi revogada através da Emenda Constitucional n. 25, de 1985. No entanto, as PECs 137/95, 24/99 e 242/00 pretendiam reintroduzi-la.

4.2 Proposta da Comissão

Consta do relatório da “Comissão Temporária Interna encarregada de estudar a reforma político-partidária”:

A fidelidade partidária é outro aspecto indispensável ao fortalecimento das instituições políticas. A valorização do candidato em detrimento do partido tem propiciado uma situação que facilita a migração partidária, muitas vezes com finalidade meramente eleitoral ou pessoal, em face da ausência de compromisso com os programas partidários.⁹

Ainda segundo aquele documento,

Uma questão a nosso ver indiscutível, já que para ser candidato há a necessidade de filiação a um partido político, é que o mandato pertence ao partido, sendo o eleito um REPRESENTANTE desse partido. É preciso ter em conta, ainda, que durante a campanha eleitoral o candidato vai às praças públicas carregando as cores e as bandeiras do partido ao qual pertence. Estamos nos referindo a bandeiras

⁹ Reforma Político-Partidária – **Relatório Final**. Brasília: Senado Federal, 1998. p.27.

tanto no sentido literal quanto, e principalmente, no sentido figurado - da defesa da plataforma partidária.

Conforme a Comissão havia apurado:

Um levantamento estatístico remete-nos aos seguintes dados com relação a mudanças de partido: na Câmara, na legislatura de 1991 a 1995, houve 268 mudanças; e, nesta legislatura, na data da elaboração do Relatório Preliminar, já tinha havido 127 mudanças de partido, sendo que, atualizado o levantamento até outubro de 1997, chegou-se a 230 mudanças de partido. No Senado, na 49ª Legislatura foram 29 mudanças e na 50ª Legislatura ocorreram, até a data do Relatório Preliminar, 10 mudanças e, até outubro de 1997, 22 mudanças de partido (p. 31).

As legislaturas se reprisam. Um em cada três dos 618 deputados federais entre titulares e suplentes que exerceram o mandato entre janeiro de 2003 e dezembro de 2006, trocou de partido durante este período. Ao todo, 193 deputados trocaram 285 vezes de partido na legislatura 2002-2006. Uma semana após o início dos trabalhos legislativos da legislatura 2007-2011, 22 parlamentares já não estavam mais nas legendas pelas quais se elegeram em outubro de 2006 e dois senadores na metade e outro no início do mandato também trocaram de filiação. Na legislatura anterior, entre a eleição em outubro de 2002 e a posse, em fevereiro de 2003, 37 deputados haviam trocado de partido.

Estes dados oficiais e alarmantes de uma situação infelizmente banalizada revelam que o grau de fidelidade dos parlamentares é inversamente proporcional ao nível da sua dependência dos partidos, quando se constata que apenas 32 dos 5.659 candidatos que concorreram a uma vaga na Câmara dos Deputados em outubro de 2006 obtiveram por si o número necessário de votos para a eleição. Por outras palavras: 93,7% dos 513 deputados eleitos no último pleito o foram por decorrência direta do desempenho eleitoral dos seus próprios partidos ou coligações que integravam. Em 2002 haviam sido 31 e em 1998, 28 parlamentares.

Questão emblemática deste item está, segundo ponderam alguns observadores, na premissa de que o detentor de mandato eletivo, em qualquer esfera de representação política, goza de liberdade de expressão e de consciência com assento constitucional quando investido na função legislativa. No entanto, é possível localizar a fragilidade desta relação previamente ao exercício de mandatos. É na campanha eleitoral que a excessiva valorização do candidato,

de sua imagem ou virtudes pessoais em detrimento do projeto partidário aparece com vigor. Para garantia de êxito na mídia audiovisual, pouco se discute a “idéia” enquanto se valoriza a “imagem”. Posteriormente, no exercício do mandato, a inexistência de um vínculo jurídico rigoroso propicia migrações partidárias impunes. Outro aspecto a ser considerado é o de que as alianças e coligações, em sua maioria, ignoram programas partidários e desprezam afinidades ou mesmo antagonismos programáticos para estabelecer acordos ideologicamente incompatíveis mas eleitoralmente viáveis.

A proposta de fidelidade partidária elaborada pela “Comissão Temporária Interna encarregada de estudar a reforma político-partidária” estabelecia nova redação para os arts. 17 e 55 da Constituição Federal, prevendo a perda automática do cargo eletivo nas hipóteses do ocupante deixar o partido pelo qual foi eleito ou de grave violação da disciplina partidária, salvo se para viabilizar fusão, incorporação ou participação, como fundador, de um novo partido.

Contemplando todos os titulares de mandato eletivo dos Poderes Legislativos e Executivos de todos os níveis, a PEC 44/1998 previa que a análise do pedido de decretação de perda do mandato seria de competência da Justiça Eleitoral, cabendo ao Tribunal Superior Eleitoral quando se tratasse de cargo eletivo federal e aos tribunais regionais eleitorais quando se tratasse de cargos eletivos estaduais e municipais.

Sobre o mesmo tema, outras propostas anteriores à PEC 44/1998 tramitavam na Câmara dos Deputados¹⁰, algumas delas sob notória incoerência redacional, como por exemplo as PECs 90/1995 e 51/1995, que estabeleciam perda de mandato para aqueles que mudassem de partido antes de exercer a sua primeira metade, ignorando que a consumação resultaria no mesmo efeito se ocorrido durante a segunda. As PECs 42, 60 e 85, de 1995, determinavam perda de mandato apenas para os congressistas que se desfiliassem dos partidos pelos quais haviam sido eleitos, independentemente de período. Uma terceira corrente, identificada por meio das PECs 137 e 166, ambas de 1995, excluía a perda do mandato se a troca de partido tivesse por objetivo a constituição de um novo partido, o que remete para o raciocínio do primeiro grupo, pois de qualquer forma haveria a troca de partido e a conseqüente alteração da verdade eleitoral.

Ao potencializar incongruências normativas no mesmo setor hierárquico, o tema encerra indagações inquietantes e exemplos razoáveis.

O primeiro elenco inicia pela hipótese do parlamentar reputar incons-

¹⁰ A PEC 41/1996, do Senado Federal, não previa perda de mandato, mas pena de inelegibilidade pelo prazo de 2 anos para aqueles que se desfiliassem voluntariamente do partido político pelo qual haviam sido eleitos.

titucional uma proposição que, em tese, poderia tipificar contrariedade a uma resolução partidária. Estaria na esfera de punição? O mesmo valendo se houvesse a discordância do congressista acerca do relevo social ou do interesse público de determinada proposta exigida pelo partido. Nem mesmo as questões paroquiais estariam salvaguardadas de um exame judicial (apoio a emendas para construção de pontes, prédios públicos, etc.) ante uma análise gramatical do dispositivo. Num outro ângulo, tem-se como intolerável a manutenção de um sistema legal que admite que o esforço coletivo dos demais candidatos de um partido ou coligação para a formação do quociente e a eleição de um ou mais representantes seja desprezado mediante a troca impune de legenda.

Questão sutil fica por conta do candidato eleito para determinado mandato legislativo através de coligação, e os estatutos das agremiações colidem em determinado ponto. Poderá haver uma colisão de premissas partidárias no exercício da representação popular.

4.3 Situação

A PEC 44/1998 foi arquivada no Senado Federal. A PEC 42/1995 e seus apensos, da Câmara dos Deputados, arquivada em 31.01.2007 por conta do encerramento da legislatura 2002-2006, teve apresentado pedido de desarquivamento em 13.02.2007.

5. VOTO EM LISTA FECHADA, EXTINÇÃO DE COLIGAÇÕES PROPORCIONAIS E FEDERAÇÃO DE PARTIDOS

A característica dominante entre as democracias políticas que adotam o sistema proporcional é a do voto por meio da denominada “lista fechada” definida pelo partido político previamente às eleições.

“Lista fechada” é gênero. Se preordenada, o eleitor só pode votar na forma como a lista lhe é apresentada; a não-preordenada admite a possibilidade do eleitor externar qual candidato da lista deseja em primeiro, segundo lugar, etc. Em qualquer das espécies, após as eleições, se um partido, em razão do quociente partidário, tem direito a, por exemplo, dez cadeiras no Legislativo, estas serão ocupadas pelos dez primeiros nomes da lista preordenada oferecida aos eleitores.

O Brasil optou por um sistema proporcional que ao longo do tempo se tornou raro: a lista aberta, onde o voto é dado diretamente ao candidato e não à sua respectiva legenda. Na prática, vota-se “no nome”, pois, ainda que presente

na urna eletrônica, o voto de legenda é secundário e sua finalidade está confinada apenas na contribuição da soma total de votos conferidos aos candidatos para viabilizar o quociente eleitoral.

Segundo analistas, o sistema uninominal, também praticado no Chile, Peru, Polônia e Finlândia, tem se revelado danoso à disciplina partidária e um entrave à formação de bancadas parlamentares estáveis, além de encarecer as campanhas eleitorais. Estas anomalias, conforme ponderam, têm nascedouro nas próprias campanhas, quando os candidatos se deparam com desafios eleitorais que exigem condutas e estratégias individuais, pois não raramente, pelo mesmo cargo e partido, dividem idêntica faixa de eleitorado.

José Antônio Giusti Tavares sustenta:

O voto uninominal introduz uma forte competição entre os candidatos de um mesmo partido, faz resultar o quociente partidário e a hierarquia dos candidatos partidários eleitos da soma dos votos em candidaturas individuais, produz migrações aleatórias de votos que afetam a sua contabilização e a verdade do escrutínio e, enfim, atomiza o partido.¹¹

Segundo seu entendimento, estas circunstâncias determinam a apresentação de listas partidárias meramente protocolares pelas agremiações:

Os partidos não propõem listas mas candidaturas individuais múltiplas dentre as quais os eleitores elegem uma única, somando-se os votos dos candidatos individuais de um mesmo partido para definir o quociente partidário e transferindo-se os votos que excederam o quociente eleitoral, dos candidatos já eleitos, bem como os votos dos candidatos que não lograram o quociente eleitoral, para os demais candidatos do mesmo partido ou, se for o caso, da mesma coalizão de partidos.¹²

Para o cientista político Carlos Ranulfo Melo, da Universidade Federal de Minas Gerais, na medida em que “o nosso sistema é de lista aberta, a migração partidária é coerente”.¹³

¹¹ TAVARES, José Antonio Giusti. **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas**: teoria, instituições, estratégia. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p.24.

¹² Idem. p.127.

¹³ **Folha de São Paulo**, p.A11, 19 nov. 2006.

Dentre os argumentos suscitados pelos adeptos da implantação das listas fechadas, estão a possibilidade de aperfeiçoamento da vida partidária como decorrência da necessidade de ampliação dos debates entre filiados e pretendentes; a inibição ao excessivo individualismo das campanhas eleitorais (impedindo o “cada um por si e todos contra todos”) e a valorização da opção partidária do eleitor, com o conseqüente fortalecimento das agremiações.

Este sistema vigora na África do Sul, Argentina, Bulgária, Colômbia, Costa Rica, Espanha, Paraguai, Portugal, Turquia e Uruguai, dentre outros países.

No vértice oposto, predominam alegações no sentido de que haverá excessivo controle dos partidos pelos “caciques”, as eleições serão menos competitivas e a oligarquização do sistema partidário estará consolidada na medida em que as siglas terão cúpulas comprometidas com interesses pessoais.

O Projeto de Lei n. 493/03, retirado de tramitação pelo autor, previa uma solução mista ao garantir aos partidos a possibilidade de opção, nas eleições proporcionais, pelo modelo vigente de candidaturas individuais ou pela lista partidária.¹⁴

Vários projetos tramitam no Congresso Nacional pretendendo a instituição do voto em lista fechada. O Senado Federal aprovou o PLS 300/99, que tramita na Câmara dos Deputados sob o PL 3.248/00, com parecer favorável do relator e apensos o PL 3.949/00 e o PL 992/03. O PL 2.679/03, apresentado pela “Comissão Especial da Reforma Política”, traz justificativa veemente:

Em sociedades de massa, com gigantescos eleitorados, a democracia representativa só funciona bem quando há partidos, isto é, organizações intermediárias capazes de recrutar líderes e militantes, fazer campanhas em torno de plataformas, atuar disciplinadamente no Legislativo e, conquistando o governo, levar adiante as políticas pelas quais pugnaram. O funcionamento da democracia requer interlocutores confiáveis e permanentes.

O dispositivo que regula a lista previamente ordenada dispõe, nos termos do substitutivo apresentado, que a definição da ordem de precedência dos candidatos obedecerá critérios rigorosos. Para cada lista, serão apresentadas, na convenção correspondente (nacional, estadual ou municipal), uma ou mais cha-

¹⁴ O sistema alemão, reconhecidamente complexo e por isso denominado pela doutrina como “proporcional personalizado”, estabelece engrenagem semelhante ao designar metade das cadeiras parlamentares para os candidatos das eleições distritais e outra metade para a lista (fechada) de candidatos escolhida pelos partidos de acordo com a sua posição classificatória na respectiva chapa da convenção partidária. Na Bélgica e na Holanda, o eleitor pode sufragar os candidatos alterando a ordem em que se apresentam na lista.

pas com uma relação previamente ordenada até o número de candidatos por partido permitido em lei (Lei n. 9.504/97, art. 10), desde que subscritas por no mínimo cinco por cento dos convencionais. Nenhum convencional poderá subcrever mais de uma chapa. Por fim, uma vez computados os votos dados às chapas pelos convencionais em votação secreta, uma lista partidária preordenada será elaborada, sendo que o primeiro lugar caberá à chapa mais votada e os demais, em seqüência, sempre à chapa que apresentar a maior média de votos por lugar (cadeira em disputa).

A introdução desta modalidade de escolha para cargos proporcionais visa reforçar e qualificar as agremiações políticas, diminuindo a excessiva personalização do voto e a individualização das campanhas eleitorais. Neste sentido, para utilizar a convincente terminologia formulada por Carey e Shugart,¹⁵ seu objetivo nuclear está em solidificar a “reputação partidária” ao invés da “reputação individual dos candidatos” para, com isso, racionalizar as campanhas.

No entanto, duas circunstâncias permeiam o assunto, impondo a ampliação do debate e aperfeiçoamento da proposta. A primeira, amparada em episódios recentes (“Mensalão”, “Sanguessugas”), de que há o sério risco das listas serem desviadas de sua finalidade para abrigar filiados punidos pelo Poder Judiciário (buscando imunidade parlamentar), envolvidos em questões de ética (decoro parlamentar, processos de cassação), etc. A segunda, que a redação do *caput* do art. 14 da Constituição Federal é taxativa quando dispõe: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”.

Mais adiante, alterando a Lei dos Partidos Políticos (9.096/95), o mesmo PL 2.679/2003 elimina as coligações para as eleições proporcionais e introduz a reunião de dois ou mais partidos em Federação. Os institutos são distintos. Enquanto as primeiras são episódicas e têm existência efêmera porquanto restritas ao cenário eleitoral, esta exige constituição formal e documental perante o Tribunal Superior Eleitoral para encaminhar registro de candidatos e viabilizar o funcionamento parlamentar. Nos moldes da propositura, a Federação atuará sob o *status* de uma única agremiação partidária, garantindo a preservação da identidade e autonomia dos partidos que a integram. Além disso, seus integrantes deverão permanecer filiados por no mínimo três anos, sendo vedada sua constituição nos quatro meses que antecederem os pleitos.

A peculiaridade que impressiona fica por conta da inexigibilidade de afinidade programática como requisito para a Federação, o que em tese vulnera o ob-

¹⁵ Disponível em: <<http://www.cps.sagepub.com>> Acesso em: 05 mar. 2007.

jetivo básico da Reforma Política, que é fortalecer partidos e premissas programáticas e não apenas viabilizar funcionamentos parlamentares ou resultados eleitorais.

5.1 Situação

A aprovação de lista fechada para o sistema proporcional não exige a formação de maioria de três quintos na Câmara e no Senado, pois não altera o sistema proporcional do art. 45 da Constituição Federal. O PL 2.679/2003 foi apensado ao PL 5.268/01 em 04.08.2004 e tramita na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania com parecer favorável do relator, da mesma forma que o PL 3.428/00 e seus diversos apensos.

6. FINANCIAMENTO EXCLUSIVAMENTE PÚBLICO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

Alterando substancialmente a Lei n. 9.504/97 no item, o Projeto de Lei n. 2.679/03 prevê que, em ano eleitoral, a lei orçamentária, no anexo correspondente ao Poder Judiciário, incluirá dotação destinada ao financiamento de campanhas eleitorais de valor equivalente ao número de eleitores do País multiplicado por R\$ 7,00 (sete reais), tomando-se por referência o eleitorado existente em 31 de dezembro do ano anterior à elaboração da lei orçamentária.

Consta na sua redação:

O partido, coligação ou federação partidária fará a administração financeira de cada campanha, usando **unicamente** os recursos orçamentários previstos nesta Lei, e fará a prestação de contas ao Tribunal Superior Eleitoral, aos Tribunais Regionais Eleitorais ou aos Juizes Eleitorais, conforme a circunscrição do pleito.

A justificativa do projeto sublinha que a adoção do financiamento exclusivamente público:

[...] criará uma forte barreira às tentativas de se macular a indispensável imparcialidade dos agentes do Estado no tratamento dos cidadãos, cujo êxito resulta, muitas vezes, da necessidade das forças políticas recorrerem ao dinheiro privado para chegarem a ocupar posições de comando no aparelho estatal.

O projeto veda o uso de recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro provenientes de partidos, federações partidárias, pessoas físicas e jurídicas. A doação por parte de pessoas físicas sujeitará o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia doada. Quanto às jurídicas, as penas são severas e cumulativas: pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia doada e a proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral. Já o partido ou federação que infringir a regra ficará sujeito a multa no valor de três vezes o valor recebido em doação. Nas eleições majoritárias, o candidato estará sujeito à cassação de seu registro ou diploma, se já expedido. Nas proporcionais, comprovada a responsabilidade do candidato, aplicar-se-lhe-ão as mesmas punições, sem prejuízo de sua responsabilização por abuso de poder econômico.

Os principais argumentos para o financiamento exclusivamente público das campanhas eleitorais estariam no estabelecimento da igualdade de condições entre os candidatos, especialmente para aqueles sem acesso às fontes privadas; na redução dos custos financeiros das campanhas (especialmente porque as brasileiras estariam dentre as mais elevadas do mundo) e na possibilidade de ampliação da fiscalização e consequente repressão dos abusos de poder. Em sentido contrário, seus opositores referem a impropriedade do dinheiro público para financiar disputas eleitorais, bem como a ausência de garantias de que não haveria doações ilegais.

6.1 Situação

A matéria tramita apenas na Câmara dos Deputados. O PL 2.679/2003 foi apensado ao PL 5.268/01 em 04.08.2004 e recebeu parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. O Senado Federal aprovou o PLS 353/99, que tramita na Câmara dos Deputados através do PL 4.593/01 e seus apensos, especialmente o PL 671/99.

7. VOTO FACULTATIVO

A natureza de ser facultativo ou obrigatório determina acirrados debates quando o assunto diz com o exercício do voto. No âmbito da Reforma Política, esta é a única questão que não se refere às instituições e seu funcionamento, mas ao sujeito, no caso, o eleitor.

Sobre o tema, a “Comissão Especial de Reforma Político-Partidária do Senado Federal” sistematizou as Propostas de Emenda Constitucional que tra-

mitavam no Senado Federal e na Câmara dos Deputados objetivando a introdução do voto facultativo em todos os níveis de disputa eleitoral, incluindo duas que previam a realização de plebiscito sobre a extinção do voto obrigatório (PECs 25/96 e 236/96).

Nas suas conclusões, acolheu a tese constante do relatório preliminar, favorável à extinção do voto obrigatório, enfatizando os seguintes argumentos, dentre outros:

O voto é, pois, um direito do cidadão, é a hora sublime do exercício da democracia, visto que é o momento em que o poder é exercido diretamente pelo povo. Ao tornar-se obrigatório, deixa de ser um direito e passa a ser uma imposição. Deixa de ser a livre manifestação para transformar-se em manifestação forçada, que caracteriza a ausência de liberdade.

Não nos parece que resista a uma análise comparativa a fundamentação de que o voto facultativo favoreceria a instabilidade democrática, como consequência direta do fato de promover o distanciamento entre o governante e a vontade da sociedade.

Se o voto obrigatório fosse garantia de estabilidade democrática, não teria havido golpe no Brasil, nem na América Latina. Todavia, segundo pesquisa realizada, o voto é obrigatório em apenas 30 países do mundo, estando a metade na América Latina. Nas grandes democracias do mundo o voto é, sempre, facultativo. Constata-se, por outro lado, uma correlação entre o voto obrigatório e o autoritarismo político. O voto facultativo é, sem dúvida, mais democrático e aufere melhor a vontade do eleitor.

Trata-se, aqui, da valorização do voto de qualidade.

Esta convicção resultou na Proposta de Emenda Constitucional 39/98, posteriormente reapresentada através da PEC 44/99 e cujo relatório foi aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal para instituir o voto facultativo, mantida a obrigatoriedade do alistamento eleitoral para os maiores de 18 anos.¹⁶ Prevaleceu o entendimento do relator no sentido de que votar deve ser o exercício de um dos direitos da cidadania e não uma obrigação jurídica.

Na seara doutrinária, seus defensores invocam a facultatividade como demonstração de maturidade política ao permitir ao eleitor que expresse seu desinteresse.

Sob o prisma legal, ponderam que a obrigatoriedade do exercício de um

¹⁶ *Jornal do Senado*, p.05, 05 dez. 2002.

direito implica uma contradição constitucional incompatível com as democracias contemporâneas, bem como com dispositivos da própria Carta Republicana vigente no país.

Neste diapasão, merece referência decisão proferida em 08.11.2006 pelo Juiz titular da 276ª Zona Eleitoral de Uberaba (MG) que isentou todos os eleitores faltosos da Circunscrição de multa em razão do não-comparecimento às urnas nas eleições 2006.

Após invocar a “descrença generalizada” decorrente dos recentes escândalos congressuais, o magistrado asseriu:

Não bastasse isto, aludida obrigatoriedade também afronta sobremaneira certas garantias fundamentais do cidadão brasileiro (todas de aplicação imediata). Dentre elas, ressalto: a) a que consagra a liberdade de manifestação de pensamento (inciso IV); b) aquela que dispõe sobre a liberdade de consciência e de crença (inciso VI); c) a que ressalta a liberdade de convicção filosófica ou política (inciso VIII); e d) ainda, até mesmo a que sedimenta a liberdade de locomoção no território nacional em tempo de paz (inciso XV).

O princípio fundamental da democracia, referendado pelas garantias fundamentais gizadas no item anterior, não permite mais que se imponha penalidade (multa) àquele que, por sua vontade, resolveu ausentar-se do processo eleitoral. A norma constitucional que impõe obrigatoriedade de voto para os maiores de 18 anos (art. 14, I), sem sombra de dúvida, não está conforme os ditames referidos, sendo irresponsável a presença in casu de uma certa “inconstitucionalidade interna”.

Ao depois, aduzem que a adoção da facultatividade é uma questão mais afilítica aos políticos que aos cidadãos porque, segundo pesquisas apontam, a população brasileira não só apóia o voto facultativo como repudia o obrigatório, o que pode determinar o encerramento de carreiras políticas amparadas no fisiologismo.¹⁷

O contingente de eleitores desinteressados ou sem motivação (“voto ruim, político ruim”), uma vez dispensado do dever de votar, permitiria resultados qualificados. A propósito desta consideração, em recente entrevista concedida ao

¹⁷ Pesquisa divulgada pelo Instituto DataFolha em agosto de 2006 sobre a obrigatoriedade do voto concluiu que 50% dos eleitores brasileiros são contra e 45% são a favor. Conforme o estudo, em agosto de 1994, 53% eram contra e 42% se posicionavam a favor do voto obrigatório. Em setembro de 1998, 51% achavam que o voto deveria deixar de ser obrigatório e 44% opinavam de maneira favorável à obrigatoriedade. Ainda segundo a pesquisa, que foi registrada no Tribunal Superior Eleitoral sob o número 13889/2006, a posição contrária ao voto obrigatório é maior entre os homens (53%) do que entre as mulheres (47%). Disponível em: <<http://www.datafolha.com.br>> Acesso em 05 mar. 2007.

jornal Folha de São Paulo, o professor do Departamento de Ciência Política da USP Leônicio Martins Rodrigues reforçou-a, enfatizando que haveria maior qualificação dentre os eleitos.¹⁸

O voto facultativo determinaria uma guinada de postura e ação dos partidos pois, para ir votar, o eleitor, necessariamente, deverá sentir-se convencido de que seu ato terá algum sentido prático.

O fato do Congresso Nacional anistiar sucessivamente os eleitores faltosos evidenciaria sua consagração implícita pelo ordenamento jurídico.¹⁹

Colômbia, Espanha, Estados Unidos, Grã-Bretanha, Holanda, França, Japão, Portugal e Senegal são alguns países onde o voto e o alistamento eleitoral são facultativos.

Já os que se mostram contrários à adoção do voto facultativo argumentam que o obrigatório é essencial para o Estado de Direito, pois a cidadania impõe diversas obrigações (serviço militar, pagar impostos), dentre as quais, votar periodicamente.

Aduzem que o voto é indissociável da forma republicana, na medida em que esta determina ao eleitor a irrenunciável condição de participante ativo do processo de escolha de seus representantes (CF/88, Art. 1º, par. único: "Todo poder emana do povo").

Invocam pesquisas cujos resultados mostram que, em todos os países em que o voto não é obrigatório, os votantes, em sua maioria, são os mais ricos e escolarizados, porque têm mais tempo para se ocupar da vida pública, enquanto que os pobres, ao não participarem ativamente das escolhas legislativas e executivas, tornam-se ainda mais excluídos, o que determina um círculo vicioso.

O convencimento do eleitor em votar determinaria o equivocado encarecimento das campanhas eleitorais e o uso de práticas de aliciamento. Apenas os candidatos amparados por grupos econômicos ou financeiros poderiam participar das eleições com chance de êxito.

Sustentam que a discussão sobre a obrigatoriedade não deve priorizar o exame sob o ângulo dos direitos individuais, mas da função social e predomínio público do sufrágio, especialmente porque sua introdução, em meados da década de 30, objetivou estancar a corrupção.

¹⁸ Respondendo sobre o voto facultativo, o renomado professor paulista referiu: "Mas poderíamos ter escolhas melhores se os que não estão interessados não fossem obrigados a votar". In: **Folha de São Paulo**, p.A12, 19 nov. 2006.

¹⁹ Há registro de 20 anistias eleitorais desde 1947. A última contemplando eleitores faltosos foi regulada pela Lei Federal n. 9.996/00, que anistiou os débitos de multas aplicadas pela Justiça Eleitoral àqueles que deixaram de votar nos dias 3 de outubro e 15 de novembro de 1996 e 4 e 25 de outubro de 1998. Questionada no Supremo Tribunal Federal (que por maioria afastou a alegação de inconstitucionalidade no julgamento da ADIN 2.306/DF), esta Lei praticamente reprisou disposições semelhantes contidas nas Leis n.s 8.744, de 9 de dezembro de 1993 (débitos dos eleitores que deixaram de votar no plebiscito de 21 de abril de 1993) e 9.274, de 7 de maio de 1996 (eleições de 3 de outubro e 15 de novembro de 1992 e 1994 respectivamente).

O constitucionalismo pátrio é tradicional adepto do voto e alistamento obrigatórios²⁰ da mesma forma que Argentina, Austrália, Bélgica, Equador, Grécia, Itália, México, Paraguai, Uruguai e Venezuela, para citar alguns países.

Sabido e consabido que os argumentos e considerações acima singelamente reproduzidos integram um rol historicamente inconciliável de posições. Tanto assim que o antagonismo das PECs repercutiu junto à mais elevada Corte Eleitoral do país, ensejando manifestações públicas de alguns ministros acerca de suas convicções a favor da manutenção do voto obrigatório ou da introdução do voto facultativo.

Indagado pelo jornal “Folha de São Paulo” (SP) sobre o voto facultativo, o Ministro Sepúlveda Pertence, então presidindo a Corte, declarou no dia 13 de agosto de 2004:

Sou contra. Acho que filosoficamente o cidadão é um órgão do Estado. Tem, portanto, o direito, mas também o dever de participar da mais importante decisão do país, a eleição de seus representantes. Por outro lado, politicamente, acho que toda a pregação do voto facultativo é feita em bases que me parecem muito frágeis, porque, na verdade, o voto inconsciente, comandado, o velho “voto de cabresto”, esse nunca foi às urnas porque fosse obrigado. Ele é obrigado por outros fatores. Agora, setores livres, embora alienados, esses sim tenderiam ao abstencionismo, que é hoje uma preocupação profunda de democracias de todos os níveis, de países de diversos estágios de desenvolvimento.

Na palestra “A Reforma Eleitoral e os Rumos da Democracia Brasileira”, proferida em 24 de novembro de 2005, o Ministro Carlos Velloso defendeu a manutenção do voto obrigatório.²¹

Debatendo no programa “Observatório da Imprensa”, transmitido pela TV Educativa do Rio de Janeiro (RJ) em 08 de agosto de 2006, o Ministro Marco Aurélio Mello, na condição de presidente do TSE, referiu que o voto obrigatório foi uma opção político-legislativo-constitucional realizada em 1988. Na ocasião, acrescentou: “Espero viver dias em que o voto no Brasil seja facultativo, independentemente da faixa etária do eleitor”.²²

²⁰ Constituição de 1934, art. 109; Constituição de 1946, art. 133; Constituição de 1967, art. 142, § 1º; Constituição de 1969, art. 147, § 1º; e Constituição de 1988, art. 14, §1º, I. A Carta Imperial de 1824 estabeleceu o sistema censitário-capacitário (arts. 92 e 94) e a Constituição de 1891, ao facultar o alistamento eleitoral aos maiores de 21 anos, estendeu tal premissa ao voto (art. 71).

²¹ Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>> Acesso em: 05 mar. 2007.

²² Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>> Acesso em: 05 mar. 2007.

Posteriormente, numa entrevista concedida a uma revista de circulação nacional, reafirmou:

ISTOÉ – O sr. é a favor do fim do voto obrigatório?

Marco Aurélio – Sim. Sou favorável ao voto facultativo. Deixar o voto apenas como um direito, e não como um dever. Não cabe persistir com o voto obrigatório de pessoas que comparecem sem ter a mínima noção do que farão no dia da eleição e que número digitarão na urna eletrônica.

ISTOÉ – Isso não multiplicaria a alienação da população do processo político?

Marco Aurélio – Nós teríamos, de fato, a ausência de muitos eleitores. Mas teríamos a participação, com uma concretude maior, dos eleitores conscientizados. Agora, você veja o paradoxo: obriga-se o voto e dá-se ao eleitor o direito de anulá-lo. Será que o objetivo é esse?²³

Não obstante a respeitabilidade das antes aludidas PECs, as mesmas não ousaram distinguir eleição majoritária de eleição proporcional sob o prisma da motivação do eleitor para o exercício do voto. Esta análise, para ser completa e rigorosa, especialmente em se tratando de questão que envolve direito de cidadania, seria no mínimo oportuna para a discussão do tema, uma vez que os principais institutos de pesquisa do país são unânimes no diagnóstico, eleição após eleição, de que o eleitor brasileiro se decide previamente pelos candidatos aos cargos do Poder Executivo aos do Poder Legislativo. Tais peculiaridades identificam a motivação (ou não) do eleitor para proceder na ordem da sua escolha, bem como sobre esta propriamente dita.

7.1 Situação

Caso venha a ser desarquivada e aprovada pelo Congresso Nacional nos termos do que decidiu a CCJ do Senado Federal, a PEC 44/99,²⁴ reproduzindo o sistema alemão, determinará a seguinte redação ao *caput* do art. 14 da Carta Magna:

²³ **Revista Isto é**, n. 1.923, p.06,10 e 12, 30 ago. 2006.

²⁴ Em 19.01.2007, em vista do encerramento de legislatura, a PEC 44/99 foi arquivada pelo Senado Federal, conforme informação do *site* daquela Casa Legislativa consultado no final de fevereiro de 2007. No entanto, na Câmara dos Deputados também tramitam PECs propondo a introdução do voto facultativo, sendo que a de número 211/95, com parecer pela sua inadmissibilidade (pelo fato de alterar períodos de mandatos eletivos) aglutina várias propostas similares. Ainda sobre o tema, vale referir que a apresentação desordenada de projetos determina, por exemplo, que a PEC 430/05 proponha alistamento e voto facultativos, o que colide com o que foi aprovado pelo Senado Federal na PEC 44/99.

Art. 14 - A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto facultativo, direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

[...]

§ 1º - O alistamento eleitoral é:

I - **obrigatório** para os maiores de dezoito anos.

No início de 2007, as PECs 14/2003 e 39/2004 do Senado Federal se encontravam na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania daquela Casa, aguardando andamento.

8. REELEIÇÃO

A reeleição para os cargos do Poder Executivo não integrou o conjunto de propostas examinadas pela “Comissão Temporária Interna encarregada de estudar a reforma político-partidária”. Em vista do acirramento das posições e dos choques frontais sobre o tema ao longo dos dez anos de sua introdução no ordenamento constitucional, bem como diante das manifestações de congressistas e juristas sobre a necessidade do reexame da sua conveniência, o item se insere no debate da Reforma Política.

Seus adeptos manifestam que o eleitorado não pode abdicar da experiência e continuidade administrativas (“Se você não permitir a reeleição, você sempre vai desaprovar a experiência”).²⁵

Visando compatibilizar a permanência do instituto com o princípio da isonomia entre os candidatos, duas propostas de Emenda Constitucional foram apresentadas, estabelecendo a obrigação da renúncia para aqueles que pretendessem se recandidatar. No entanto, a PEC 30/98 foi arquivada sem apreciação de mérito e a 44/00, embora aprovada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, foi rejeitada em Plenário.

Alterando a Lei Complementar n. 64/90 para proibir uma “concorrência desleal”, tramita naquela Casa o Projeto de Lei do Senado n. 341/2004, determinando a licença obrigatória dos respectivos mandatos, quatro meses antes do dia do pleito até o dia subsequente a este, dos chefes do Executivo e vices candidatos a reeleição.

A PEC 7/2007, do Senado Federal, não obstante sua justificativa confusa

²⁵ A frase é de Saint Giron, autor francês referido pelo ex-Procurador Regional Eleitoral de São Paulo, Pedro Henrique Távora Niess na palestra “Noções de Inelegibilidade” que proferiu para o Ministério Público do Rio Grande do Sul no segundo semestre de 2000, em Porto Alegre/RS.

e tecnicamente conflitante com alguns institutos de Direito Eleitoral, permite a reeleição para os mesmos cargos do Executivo desde que os titulares se afastem temporariamente do exercício até seis meses antes das eleições.

Os que manifestam objeções à reeleição invocam sua vulnerabilidade diante do uso da máquina administrativa, bem como da onipotência ou formação de “dinastias” no exercício sucessivo do poder.²⁶

O excesso de personalização no decorrer do processo eleitoral, face à possibilidade de permanência do titular do cargo para concorrer, seria outro fator de desequilíbrio nas disputas.

A Justiça Eleitoral externou preocupação com a reeleição através do Colégio Brasileiro dos Presidentes de Tribunais Regionais Eleitorais e formalizou sua contrariedade ao instituto.²⁷

Em maio de 2004, o Ministro Fernando Neves, relator das Instruções da eleição municipal do mesmo ano, defendeu a revisão da Lei de Inelegibilidades para que os prefeitos candidatos à reeleição se afastassem do cargo para evitar favorecimentos.²⁸

Durante o pleito de 2006, o presidente do TSE, Ministro Marco Aurélio Mello, afirmou não ter dúvida de que “reeleição sem regulamentação é um chamariz para toda a sorte de pecados e pecadilhos”.²⁹

Seis propostas de Emenda Constitucional estabelecendo o fim da reeleição para chefes do Poder Executivo tramitam aglutinadas no Senado Federal em condições de votação plenária. Em seu parecer, o relator opinou pela rejeição de cinco delas³⁰ e aprovação apenas da PEC 41/03, na forma do substitutivo aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania daquela Casa.

A PEC 10/99 suprime apenas a reeleição de prefeitos e prevê a desincompatibilização para os outros casos.³¹ A PEC 58/99 estabelece inelegibilidade para os mesmos cargos, no período subsequente, do presidente da República, dos governadores de Estado e do Distrito Federal e dos prefeitos e amplia para cinco anos a duração de seus mandatos. A PEC 70/99 também dispõe sobre a inelegibilidade para os mesmos cargos, no período subsequente. A PEC 97/99,

²⁶ Em contrapartida, a PEC 569/2006, apresentada na Câmara dos Deputados, “Garante ao cônjuge e parentes de Chefe do Poder Executivo, em seus diversos níveis e quando estes são candidatos à reeleição, o direito de com eles disputar o mesmo cargo”. Esta proposta legislativa colide frontalmente com a jurisprudência do TSE e do STF quando vedam o “continuismo familiar” no comando dos entes públicos.

²⁷ *Correio do Povo*, p.2, 17 mar. 1999.

²⁸ Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>> Acesso em: 05 mar. 2007.

²⁹ *O Sul*, Caderno Reportagem, p.1, 21 ago. 2006.

³⁰ PECs 10, 58, 70 e 97, de 1999, e 20, de 2004.

³¹ Sobre a reeleição no âmbito dos Estados e suas consequências políticas, recomenda-se a análise pormenorizada desenvolvida por Fernando Luiz Abrucio “O ultrapresidencialismo estadual”. In: ANDRADE, Regis de Castro (org.). *Processo de Governo no Estado e no Município* – análise a partir de São Paulo. São Paulo: Edusp/Fapesp, 1998. p.87-116.

dando nova redação ao § 5º do art. 14 e ao inciso II do art. 29 da Constituição Federal, também propôs a vedação da reeleição apenas para prefeitos e vices e a simultaneidade das eleições para todos os cargos eletivos a partir de 2006.³² A PEC 41/03 proíbe a reeleição no Poder Executivo e amplia o mandato do presidente da República de quatro para cinco anos. Por fim, a PEC 20/04, em tudo similar à PEC 97/99, acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias visando estabelecer a coincidência dos mandatos federais, estaduais e municipais.³³

De um modo geral, os proponentes justificam a extinção da reeleição sob o argumento de que, além de não fazer parte da tradição pátria, o permissivo atenta contra a normalidade e moralidade das eleições diante do uso da máquina pública.

A tanto, o relator da PEC assim se manifestou:

O instituto da reeleição está a exigir a sua revisão, seja do ponto de vista da necessária condição de igualdade entre os eventuais candidatos, seja da desejável renovação e oportunidade de surgimento de novas lideranças políticas.

Apesar do ordenamento eleitoral assegurar o resguardo da probidade e das condições de igualdade, parcela significativa de estudiosos e parlamentares reputam que os candidatos à reeleição usufruem de significativa vantagem nos pleitos que disputam, tanto pela exposição diária na mídia em razão da titularidade do mandato, como pela vinculação de seu nome a obras e ações públicas.

Estas peculiaridades não passaram despercebidas pelas cortes eleitorais. A propósito do equilíbrio que se exige da conduta do gestor público candidato à reeleição, do voto proferido pelo Ministro Fernando Neves no Recurso na Representação n. 56/DF,³⁴ se extrai passagem que delineou precisamente:

³² Esta proposta, tanto quanto a PEC 10/99, ainda que amparada em respeitáveis argumentos, padece de inconstitucionalidade, eis que, ao alijar um dos entes federativos, fere a simetria constitucional estatuída pelos arts. 1º, par. único, 14 e 18 da Carta Magna.

³³ A coincidência dos mandatos legislativos é matéria recorrente no Congresso Nacional através de vários projetos. Os argumentos visando sua reintrodução são os mais diversos: a) ano eleitoral impõe diminuição do ritmo de atividade das administrações públicas; b) o período eleitoral exige dispêndio da energia dos ocupantes de cargos executivos nas atividades das campanhas eleitorais; c) o custo dos pleitos seria reduzido com eleições para todos os cargos, simultaneamente. De outra parte, sua rejeição é sustentada sob a invocação de que a substituição simultânea de todos os dirigentes e legisladores poderia ocasionar desorganização administrativa, além de implicar em confusão por parte do eleitor no momento da eleição para tantos cargos.

³⁴ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Recurso em Representação n. 56. Rel. Min. Fernando Neves da Silva. 12.08.98. 1. A disposição do parágrafo 7 do artigo 73 da Lei 9.504, de 1997, acrescenta novas hipóteses de improbidade administrativa,

Mais uma vez quero lembrar a impossibilidade real de separar-se a figura de qualquer candidato à reeleição do cargo por ele ocupado e ao qual deseja ser reconduzido. Essa é uma associação irrefutável, que se tem que admitir e aceitar.

Não há como negar que dos atos regularmente praticados em decorrência do exercício do cargo público sempre ou ao menos na maior parte das vezes irão decorrer efeitos, positivos ou negativos, na formação do juízo que os administrados fazem de seus administradores, com reflexos na renovação dos mandatos.

Isso se acentua quando há possibilidade de reeleição e, mais ainda, se não se exige o afastamento do cargo. Mas, essa foi a opção do legislador, sobre cuja oportunidade e conveniência não compete ao Judiciário opinar. Essa é a regra e sob ela o processo eleitoral deve seguir normalmente.

Ao reafirmar a máxima de que o exercício do poder pode se configurar simultaneamente glorioso e desgastante, o julgador reconhece licitude na concentração de poderes personalizada pelo candidato à reeleição no exercício da função pública. É exatamente esta dualidade de papéis que insere a reeleição no âmbito da Reforma Política, sobretudo em vista dos dispositivos da Lei n. 9.504/97 e da LC 64/90.

Todavia, atos de gestão executados no período eleitoral, mesmo em situação de recandidatura, não traduzem abuso, excesso ou desvio de poder. No julgamento da Representação n. 14.811/DF,³⁵ o Ministro Flaquer Scartezzini, acerca da matéria, assentou:

A simples prova da prática de atos administrativos, pelas autoridades do Poder Executivo, cujo vício consistiria simplesmente em terem sido praticados em período eleitoral, não demonstra qualquer reflexo favorável na candidatura dita situacionista.

mas não permite que tal prática possa ser apurada e punida pela Justiça Eleitoral, ainda mais no sumário processo da representação. 2. O candidato a cargo do Poder Executivo que visita obra já inaugurada não ofende a proibição contida no artigo 77 da Lei n. 9.504, de 1997. 3. Não caracteriza abuso de poder ou infringência ao artigo 73, incisos I e III, da Lei 9.504, de 1997, o uso de transporte oficial e a preparação de viagem do presidente da República, candidato a reeleição, por servidores públicos não licenciados, quando essa atividade é inerente às funções oficiais que exercem e eles não participam de outras, de natureza eleitoral. In: **Revista de Jurisprudência do TSE**, Brasília, DF, v.10, T.3, p.49.

³⁵ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Representação n. 14.811. Rel. Min. Cid Flaquer Scartezzini. 20.10.94. I - A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é firme no sentido de exigir, para a configuração da inelegibilidade por abuso do poder econômico e político, não somente a prova robusta e incontroversa, mas, também, o nexo de causalidade entre os atos praticados e o comprometimento da lisura e normalidade das eleições. Precedentes. II - A simples prova da prática de atos administrativos pelas autoridades do Poder Executivo, cujo vício consistiria em terem sido praticados em período eleitoral, não demonstra qualquer reflexo favorável ao candidato a Presidência da República. III - Representações julgadas improcedentes. In: **Revista de Jurisprudência do TSE**, v.7, T.2, p.350.

Sendo praticamente impossível uma dissociação absoluta, no plano da realidade, entre a continuidade de um cidadão no exercício de um mandato eletivo e sua nova candidatura, os atos de administração poderão ter efeito eleitoral favorável ou desfavorável. Nesta quadra, a esfera do abuso ou do ilícito é a dos atos que ostentam vedação legal.

No voto que proferiu no julgamento do Recurso Ordinário n. 725/GO,³⁶ o Ministro Gilmar Mendes expressou relevante entendimento acerca da exposição midiática do administrador-candidato, conforme fragmento a seguir colacionado:

Como já observei em outra oportunidade, o grupamento ou partido no governo desfruta de inevitável vantagem, configurando-se até mesmo uma autêntica mais-valia política, decorrente do exercício do poder.

[...]

Isso está evidente no quadro da reeleição. A mídia, sem dúvida, empresta uma atenção muito maior para os eventuais ocupantes dos cargos públicos. Isto se dá no plano federal e, talvez até com maior razão, também no plano estadual. E às vezes, se for o caso, no plano municipal.

[...]

Essa é uma questão notória. Não há como discutir e não há como impedir que os detentores de poder participem do processo eleitoral num estado partidariamente ocupado.

Esse é um dado da realidade, de constatação sociológica, não há como evitar. Felizmente, é constatado nas democracias e pode ser superado. É preciso que se levem em conta esses fatos e não se impressionar com divulgações, entrevistas ou abordagens de cunho eventualmente favorável ao governo, já que cabe à oposição, no processo, fazer o contraponto. Esse é um ônus do processo democrático.

A alegação de abuso de poder chega a ser um tanto quanto pueril quando vemos sob esta ótica – decorre exatamente do exercício do poder, dessa mais-valia política que tem que ser concebida dentro do quadro de igualdade de oportunidades.

³⁶ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL Recurso Ordinário n. 725. Rel. Min. Luiz Carlos Lopes Madeira. 12.04.05. Eleições 2002. Investigação judicial. Art. 22 da Lei Complementar n. 64/90. Abuso de poder. Utilização indevida dos meios de comunicação social. Jornal. Suplementos. Matérias. Publicidade Institucional. Entrevista. Governador. 1. Não cabe à Justiça Eleitoral julgar eventual prática de ato de improbidade administrativa, o que deve ser apurado por intermédio de ação própria. Precedente: Acórdão n. 612. 2. Tratando-se de fato ocorrido na imprensa escrita, tem-se que o seu alcance é inegavelmente menor em relação a um fato sucedido em outros veículos de comunicação social, como o rádio e a televisão, em face da própria característica do veículo impresso de comunicação, cujo acesso à informação tem relação direta com o interesse do eleitor. 3. Na investigação judicial, é fundamental se perquirir se o fato apurado tem a potencialidade para desequilibrar a disputa do pleito, requisito essencial para a configuração dos ilícitos a que se refere o art. 22 da Lei de Inelegibilidades. Recurso ordinário a que se nega provimento. In: *Diário da Justiça da União*, Brasília, DF, 18 nov. 2005. p.69.

Esta compreensão é acompanhada por Alberto Rollo e Enir Braga:

O Chefe do Executivo, em qualquer de seus níveis, é, ele próprio, um palanque ambulante, sempre seguido, sempre acompanhado pela mídia.³⁷

E também por Saulo Ramos quando, através de artigo referido pelo Ministro Fernando Neves na antes citada RP 56/DF, pondera com sua habitual lucidez:

Claro está que a permanência no cargo oferece algumas vantagens ao candidato, sobretudo na mídia, noticiário de imprensa, rádio e televisão, que não podem ignorar os atos do presidente da República, do governador ou do prefeito. Apenas isso, porém, do regime de liberdades públicas, de crítica e opinião é indiferente para a vitória nas urnas. Se o governante não tiver a aprovação popular, será facilmente vencido, mesmo porque o *soy contra el gobierno* ainda faz parte do subjetivismo latino. Não podemos nos impressionar com argumentos voláteis, desses que duram apenas para a ocasião em que se inspiram, sob pena de compactuarmos com a hipocrisia.

8.1 Exemplos jurisprudenciais

No âmbito das inaugurações de obras públicas, trecho do voto do Ministro Carlos Velloso no julgamento do Recurso Especial Eleitoral n. 19.743/SP³⁸ explicitou a preocupação da Justiça Eleitoral relativamente à reeleição:

Sr. Presidente, um dos maiores receios daqueles que foram contrários à proposta da reeleição foi justamente este: o uso da máquina administrativa pelo administrador candidato a reeleição, principalmente se tratando de chefes de executivos municipais distantes dos olhos da nação.

O dispositivo inscrito no art. 77 da Lei n. 9.504/97 estabelece a

³⁷ ROLLO, Alberto; BRAGA, Enir. **Comentários à Lei Eleitoral n. 9.504/97**. São Paulo: Fiuza, 1998.

³⁸ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Recurso Especial Eleitoral n. 19.743. Rel. Min. Fernando Neves da Silva. 31.10.02. Representação - Participação em inauguração de obra pública - Art. 77 da Lei n. 9.504/97. 1. A mera presença de candidato a cargo do Poder Executivo na inauguração de escola atrai a aplicação do art. 77 da Lei n. 9.504/97, sendo irrelevante não ter realizado explicitamente atos de campanha. 2. Recurso conhecido e provido. In: **Diário da Justiça da União**, Brasília, DF, 13 dez. 2002. p.12.

proibição de o candidato estar presente a qualquer inauguração de obra pública nos três meses anteriores ao pleito. Apenas a presença é suficiente para caracterizar o uso da máquina administrativa em favor do candidato.

Ainda neste importante julgamento, o Ministro Sepúlveda Pertence fez menção a outra norma rigorosamente vital à garantia da lisura eleitoral frente o permissivo instituído pela Emenda Constitucional 16/97. Segundo o ex-presidente do TSE, o rol de condutas vedadas pelo art. 73 da Lei das Eleições opera “como contrapeso possível à grande revolução no Direito Eleitoral, a possibilidade da reeleição”.³⁹

Aresto do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina reforça:

A legislação privilegia em demasia os chefes dos Poderes Executivos em permitindo suas candidaturas à reeleição sem se desincompatibilizarem. Conquanto difícil ao administrador separar sua ação enquanto governo daquela concernente ao candidato, cumpre-lhe, em permanecendo no cargo, e mesmo não parecendo justo, observar a lei literalmente quanto aos atos vedados aos agentes públicos no período de três meses que antecede o pleito. Ou se ameniza ao menos a influência que a reeleição nessas circunstâncias enseje, ou se joga por terra a *pars conditio*, e, pois, a normalidade e legitimidade dos pleitos.⁴⁰

³⁹ O argumento do ex-presidente do TSE para qualificar a reeleição no cenário jurídico é acertado, eis que esta possibilidade, até então inédita, rompeu a tradição do constitucionalismo republicano expresso pelas Cartas promulgadas de 1891 (arts. 43, §1º e 47, § 4º), 1934 (arts. 52, § 6º e 112, 1, “a”), 1946 (art. 139, I) e a de 1988 em sua redação original.

⁴⁰ TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SANTA CATARINA. Recurso em Representação n. 15.544. Processo n. 423. Classe 11. Rel. Dr. Alcides dos Santos Aguiar. 12.11.98. Abuso de poder político - Eleição de 1998 - Atos administrativos (inauguração de obras, entrega de viaturas e outros) seguidos de comício, com presença do governador do Estado, candidato a reeleição, nos três meses anteriores ao pleito - Agenda governamental não impugnada - Conjunto de atos vedados pela lei eleitoral potencialmente hábeis a afetar a normalidade e legitimidade da disputa - Configuração do abuso de poder político ou de autoridade - Inelegibilidade decretada pelo prazo de três anos, contado do trânsito em julgado da decisão - LC n. 64/90, artigos 22, XIV, 1, I, “d” e 23; Lei n. 9.504/97, art. 77. Ação procedente em parte. Desde que presente, mesmo sem discursar ou subir em palanque, a atos de inauguração de obra pública, no interregno de três meses que precedem o pleito, o agente público, candidato a reeleição incide na vedação legal prevista no art. 77 da Lei n. 9.504/97. Inviável a sanção cominada de cassação de registro, por haver o julgamento da IJE ultrapassado a eleição, a infração a norma, pela repercussão que se reveste, caracteriza abuso de poder político (LC 64/90, art. 22). “O chefe do executivo, em qualquer de seus níveis, e, ele próprio, um palanque ambulante, sempre seguido, sempre acompanhado pela mídia”. “Seus atos repercutem na vida dos eleitores”. “No momento em que alguém pratica o ato administrativo, ainda que de forma legal, para dele tirar consequências de caráter eleitoral, estará ele caminhando para a prática do abuso perseguido” (Alberto Rollo e Enir Braga. In: Comentários à Lei Eleitoral n. 9.504/97). “A maior ou menor ocorrência de casos de abuso do poder político pode levar a um maior ou menor grau de comprometimento da legitimidade dos pleitos eleitorais. O ideal é que as eleições proporcionem iguais oportunidades de sucesso a todos os postulantes, de maneira a que vença aquele que efetivamente merecer a preferência do corpo eleitoral, manifestada de maneira livre, sem qualquer forma de vício de vontade” (DALLARI, Adilson Abreu. Direito Eleitoral. Belo Horizonte: Del Rey. p.239-240). [...] Desde que se possa vislumbrar a potencialidade da prática abusiva, não se faz exigível a relação de causa e efeito entre o ato e o resultado das eleições. “O Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para as circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral” (art. 23, LC n. 64/90). In: **Diário de Justiça do Estado de Santa Catarina**, Florianópolis, SC, v.10097, p.90, 19 nov. 1998.

A tanto disso, v.g., o inciso VI, letra “a”, do mencionado dispositivo, ao erigir vedação de publicidade institucional no período de três meses que antecede o pleito,⁴¹ consagra o princípio da igualdade entre os concorrentes na medida em que o desvio da primeira, no período crítico do processo eleitoral, pode tipificar proselitismo de natureza pessoal na divulgação do agir do governo.

Pelo fato de comprometer a igualdade da disputa, a potencialidade não é relevante, bastando, pois, a ocorrência da infração para incidência da regra, conforme acentuam, entre outros julgados, os Recursos Especiais Eleitorais 25.117/SC⁴² e 24.739/SP.⁴³

A promoção pessoal indevidamente lançada na publicidade oficial (art. 74) e os excessos de despesa com propaganda institucional (art. 73, VII) também são modalidades de condutas reprimidas pela Justiça Eleitoral em casos de reeleição, segundo os arestos do AgRgAg n. 4.271/SP⁴⁴ e do RESPE n. 21.307/

⁴¹ Art. 73 - São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

[...]

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral.

⁴² TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Recurso Especial Eleitoral n. 25.117. Rel. Min. Luiz Carlos Lopes Madeira. 28.04.2005. Recurso Especial Eleitoral. Violação aos arts. 14, § 9º, da Constituição Federal, 15 e 22 da Lei Complementar n. 64/90. Inconstitucionalidade do § 5º do art. 73 da Lei n. 9.504/97. Divergência jurisprudencial com decisões do TSE. O § 5º do art. 73 da Lei n. 9.504/97 não contém hipótese de inelegibilidade. Inconstitucionalidade não configurada. Precedentes. Art. 15 da Lei Complementar n. 64/90. Ausência de prequestionamento. Divergência jurisprudencial não configurada. Não se evidenciando das próprias ementas, exige-se o cotejo analítico das hipóteses conflitantes. A aferição da potencialidade dos atos de abuso de poder para influir no resultado do pleito compete à instância ordinária. Verbetes n.s 7 do STJ e 279 do STF. Recurso não conhecido. In: **Diário da Justiça da União**, Brasília, DF, 16 set. 2005. p. 173.

⁴³ . Recurso Especial Eleitoral n. 24.739. Rel. Min. Francisco Peçanha Martins. 28.10.2004. Recurso Especial. Propaganda institucional. Período vedado. Afirmação de lei e dissídio. Configuração. Inconstitucionalidade. Afastada. Aplicação de multa e cassação do registro de candidatura. Recurso provido. I. A penalidade de cassação de registro ou de diploma prevista no § 5º do art. 73 da Lei n. 9.504/97 não constitui hipótese de inelegibilidade. Precedente. II. Na linha da atual jurisprudência, é irrelevante a data em que foi autorizada a publicidade institucional, pois a sua divulgação nos três meses que antecedem o pleito é conduta vedada ao agente público, ficando o responsável sujeito à pena de multa no valor de cinco a cem mil UFIRs (art. 73, § 4º, da Lei n. 9.504/97) e o candidato beneficiado pela conduta vedada sujeito à cassação do registro ou do diploma e à pena de multa (art. 73, §§ 5º e 8º da Lei das Eleições). III. Como também assentado na jurisprudência do TSE, tem-se como configurado o ilícito previsto no art. 73 da Lei das Eleições independentemente da demonstração da potencialidade do ato influir no resultado do pleito e da comprovação do prévio conhecimento do beneficiário ou da intimação para a retirada da publicidade (RESPE n.s 21.151/PR, DJ de 27.06.03; 21.167/ES, DJ de 12.09.03; 21.152/PA, DJ de 01.08.03, todos da relatoria do Ministro Fernando Neves). Igualmente, é certo que a representação fundada em violação ao art. 73 da Lei n. 9.504/97 segue o rito previsto no art. 96 do mesmo diploma legal (RESPE n. 20.353/RS, Rel. Min. Barros Monteiro, DJ de 08.08.03, AG n.s 3.363/SP, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 15.08.03, 3.037/SP, Rel. Min. Luiz Carlos Madeira, DJ de 16.08.02, RES.-TSE n. 21.166/SP, Rel. Min. Sálvio de Figueiredo, DJ de 06.09.02). Não ocorre daí afronta ao art. 5º, LV, da CF, em face de o rito adotado ser aquele expressamente previsto em lei. In: **Revista de Jurisprudência do TSE**, Brasília, DF, v.15, T.4, p.317.

⁴⁴ . Agravo de Instrumento n. 4.271. Rel. Min. Fernando Neves. 29.05.03. Investigação judicial - Prefeito candidato à reeleição - Uso de caracteres pessoais em bens públicos - Cores - Iniciais do nome - *Slogans* de campanha - Princípio da impessoalidade - Art. 37, § 1º, da Constituição da República - Desobediência - Abuso do poder político - Art. 74 da Lei n. 9.504/97. Fatos ocorridos no período de campanha eleitoral - Competência da Justiça Eleitoral. Fatos incontroversos - Testemunhas - Desnecessidade - Cerceamento de defesa - Não-ocorrência. Sentença proferida e reformada pelo Tribunal Regional antes do pleito - Competência da Justiça Eleitoral assentada por decisão do TSE - Nova decisão da Corte Regional confirmando a sentença - Cassação do registro - Possibilidade - Art. 22, inciso XIV, da Lei Complementar n. 64/90. In: **Diário da Justiça da União**, Brasília, DF, 20 jun. 2003, p.178.

GO⁴⁵ do TSE e a Investigação Judicial Eleitoral Classe 19 - n. 17 2005 do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul.⁴⁶

Ao deferir requerimento de informações sobre gastos com publicidade institucional, o Ministro Carlos Ayres Brito enfatizou a importância da regra do inciso VII do art. 73 da Lei das Eleições:

Até porque, não se pode obscurecer o fato de que ele, Chefe do Poder Executivo, face mais perceptível do Poder e expressão mais saliente do Governo, é o principal beneficiário da reação positiva que a publicidade oficial busca introjetar na massa dos administrados.⁴⁷

A jurisprudência acima mencionada, exemplificativa de algumas hipóteses legais, confirma a incidência das condutas encartadas entre os artigos 73 e 77 da Lei n. 9.504/97 e 19 e 22 da Lei Complementar n. 64/90 nos cenários de recandidaturas, o que impõe ampla fiscalização durante o processo eleitoral.

Afinal, conforme pondera André Luiz Maluf de Araújo,⁴⁸

No direito eleitoral, o abuso de poder é a violação das normas eleitorais por aquele que detém o poder político, seja ele municipal, estadual ou federal, ilidindo a vontade popular, através de promessas, distribuição de benesses e de outros meios ilícitos. Geralmente, estes abusos acontecem perto dos pleitos eleitorais, em benefício próprio

⁴⁵ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Recurso Especial Eleitoral n. 21.307. Rel. Min. Francisco Peçanha Martins. Rel. designado Min. Fernando Neves da Silva. 14.10.03. Propaganda institucional estadual. Governador. Responsabilidade. Ano eleitoral. Média dos últimos três anos. Gastos superiores. Conduta vedada. Agente público. Art. 73, VII, da Lei n. 9.504/97. Prévio conhecimento. Comprovação. Desnecessidade. 1. É automática a responsabilidade do governador pelo excesso de despesa com a propaganda institucional do estado, uma vez que a estratégia dessa espécie de propaganda cabe sempre ao chefe do executivo, mesmo que este possa delegar os atos de sua execução a determinado órgão de seu governo. 2. Também é automático o benefício de governador, candidato à reeleição, pela veiculação da propaganda institucional do estado, em ano eleitoral, feita com gastos além da média dos últimos três anos. Recurso conhecido e provido. In: **Diário da Justiça da União**, Brasília, DF, 06 fev. 2004, p.146.

⁴⁶ TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL. Recurso em Investigação Judicial Eleitoral n. 172005. Classe 19. Rel. Dr. Almir Porto da Rocha Filho. 28.06.05. Recursos. Representação. Investigação judicial. Condenação com fundamento nos arts. 37, § 1º, da Constituição Federal e 74 da Lei n. 9.504/97. Provimento negado à inconformidade recursal dos representantes, ante a insuficiência probatória; e à irrisignação dos representados, uma vez que claramente comprovada, pela prova documental e testemunhal, a prática do ato vedado. In **Diário da Justiça do Estado**, Porto Alegre, RS, n.128, 12 jul. 2005.

⁴⁷ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Petição n. 1.880. Rel. Min. Carlos Ayres Britto. 29.06.06. Petição. Gastos da Administração Pública Federal com publicidade institucional. Requisição de informações ao Presidente da República. Procedência. 1. A Justiça Eleitoral tem competência para requisitar ao Presidente da República informações quanto aos gastos com publicidade (inciso XVIII do art. 23 do Código Eleitoral e inciso VII do art. 73 da Lei n. 9.504/97); 2. Partidos políticos, como protagonistas centrais do processo eleitoral, têm legitimidade para pleitear a requisição de tais informações à Justiça Eleitoral; 3. O Presidente da República, chefe do Poder Executivo e exercente da direção superior da Administração Pública Federal, é responsável pela prestação das informações do gênero. 4. Procedência do pedido. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, 28 ago. 2006.

⁴⁸ O Poder e seu abuso. In: **Informativo Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso do Sul**, v.10, p.63-82.

(reeleição) ou de candidato apoiado por quem detém o poder político-financeiro.

Em síntese: as PECs contrárias à reeleição, algumas invocando julgados do TSE que decidiram pelo abuso de poder em situações de reeleição, enfatizam que o *plus* da chefia da administração pública em prol do candidato é causa suficiente para a extinção do instituto. As PECs que estabelecem o afastamento ou a renúncia dos candidatos à reeleição salientam a estabilidade e continuidade administrativas que esta proporciona.

8.2 Situação

O relator apresentou Substitutivo à PEC n. 41/03 mantendo o fim da reeleição para os cargos de presidente, governador, prefeito e respectivos vices, adiando o início de vigência da regra para 2010 e pela prejudicialidade das demais propostas. Em 02.08.2006 seu relatório foi aprovado e convertido em parecer para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, nos termos da Emenda n. 1-CCJ. Na mesma ocasião, a comissão aprovou requerimento dispensando a realização da audiência pública aprovada anteriormente.

9. CLÁUSULA DE BARREIRA

O cerne da “Cláusula de Barreira” ou de desempenho parlamentar é o estímulo à junção de correntes ideológicas assemelhadas num mesmo partido ao escopo de evitar exclusões do Parlamento. Os principais sistemas eleitorais das modernas democracias estabelecem dispositivos legais limitando a fragmentação partidária.

No entanto, em 07.12.2006, o Plenário do Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de diversos dispositivos da Lei n. 9.096 (Lei dos Partidos Políticos), especialmente seu art. 13. A regra, introduzida em 1995, visava reduzir o número de siglas a partir de seu desempenho nas eleições de 2006. A decisão, unânime, foi tomada no julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.s 1351 e 1354, ajuizadas por partidos políticos atingidos.

9.1 Situação

A PEC 2/07 do Senado Federal, com parecer favorável do relator e da

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, reinstitui a discussão em torno da “Cláusula de Barreira” (leia-se Fundo Partidário e Horário Gratuito de Rádio e Televisão) ao permitir que lei ordinária estabeleça percentuais de desempenho para os partidos políticos. Já a PEC 6.892/06 da Câmara dos Deputados garante funcionamento parlamentar ao partido político que superar a cláusula de barreira em pelo menos uma das condições: apoio de 5% (cinco por cento) do eleitorado nacional ou 2% (dois por cento) dos votos em 1/3 dos Estados.

10. PROJETOS RELACIONADOS À REFORMA POLÍTICA

Além dos temas nucleares da Reforma Política, ressaltar que vários projetos legislativos visando alterar especialmente a Constituição Federal, a Lei Complementar n. 64/90 e a Lei n. 9.504/97 tramitam no Congresso Nacional sem os mesmos destaques que a opinião pública dispensa àqueles. Alguns deles merecem referência e breve análise, pois, tanto quanto aqueles, visam o aperfeiçoamento de regras vigentes.

10.1 Rejeição de contas e inelegibilidades

O Projeto de Lei do Senado n. 231/06, decorrente de conjunto de sugestões formuladas por uma Comissão de Estudiosos do Tribunal Superior Eleitoral, explicita conteúdo moralizante na medida em que objetiva alterar a alínea “g” do inciso I do Art. 1º da Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, para impedir que a mera propositura de ação judicial que vise desconstituir a decisão que rejeitou as contas de agente público suspenda sua inelegibilidade.

Em sua Justificativa, menciona a necessidade de se eliminar a:

[...] brecha da legislação que dá ensejo à prática deletéria que afronta a probidade e moralidade administrativa, que mitiga a normalidade e legitimidade do processo eleitoral e que desnatura todo o esforço fiscalizatório empreendido no âmbito do controle externo de que trata o art. 71 da Constituição Federal e dispositivos simétricos nas Constituições estaduais e Leis Orgânicas municipais.

O PLS 231/06 restringe a suspensão da inelegibilidade do candidato que teve contas relativas ao exercício de cargo ou função pública rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível somente nos casos em que tenha obtido um provimento judicial favorável, ainda que provisório (liminar), na

ação desconstitutiva. Previamente à conclusão do processo legislativo, entendimento do Tribunal Superior Eleitoral firmado em 24 de agosto de 2006 no julgamento do Recurso Ordinário 912/RR reviu a interpretação da alínea “g” do art. 1º da Lei n. 64/90 e assentou que o simples fato de um candidato a cargo eletivo ingressar na Justiça Comum com uma ação para anular a decisão que rejeitou as contas não é suficiente para torná-lo apto para a disputa eleitoral. O novo posicionamento modificou a Súmula n. 1 do TSE segundo a qual, “proposta a ação para desconstituir a decisão que rejeitou as contas, anteriormente à impugnação, fica suspensa a inelegibilidade”.

10.2 Redução do número de deputados federais

Propostas de Emenda Constitucional apresentadas na Câmara dos Deputados estabelecem redução na sua composição.⁴⁹ A tanto, seus autores invocam argumentos os mais diversos, todos razoáveis: inoperância em razão do excesso de parlamentares,⁵⁰ elevado custo público, sucessão de escândalos e escassa produção legislativa, dentre outros. Em termos numéricos, a PEC 170/99 propôs uma Câmara Baixa com 380 deputados federais, a 519/06 estabeleceu 450 e a 587/06 foi mais drástica ao reduzir em um terço, ou seja, para 342 parlamentares.

10.3 Renúncia e inelegibilidade

O Projeto de Lei Complementar n. 223/01, da Câmara dos Deputados, torna inelegíveis durante o período remanescente do mandato e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura, todos os parlamentares que estejam sendo investigados por seus pares ou tenham sido denunciados por falta de decoro parlamentar e que renunciarem a seus mandatos. O Projeto de Lei Complementar n. 245/2001 amplia a inelegibilidade para 12 (doze) anos.⁵¹ Ambos foram objeto de minucioso parecer e de respeitáveis votos em separado previamente à aprovação unânime pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania daquela Casa em 12.12.2001. Porém, a tramitação legislativa não evoluiu nem

⁴⁹ Os EUA, cuja população é 60% maior que a do Brasil, apresenta uma Câmara dos Deputados com 435 representantes (para exercer mandato de 2 anos). A Índia, quatro vezes mais populosa que o Brasil, contabiliza 545 deputados federais. Portugal elege 230 deputados federais, Espanha 350 e Colômbia 199, para referir apenas as Câmaras de Deputados onde o mandato é de quatro anos.

⁵⁰ Na eleição de 1982, a primeira realizada após o ressurgimento do multipartidarismo no Brasil, foram eleitos 479 deputados federais. Para a Assembleia Nacional Constituinte, o número passou para 487, chegando a 495 na eleição de 1990, 503 em 1994 e 513 a partir de 1998.

⁵¹ O Projeto de Lei Complementar n. 379/2006, apresentado posteriormente ao parecer da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania no PLP 223/2001, reduz o prazo de inelegibilidade para 4 (quatro) anos.

mesmo após os vergonhosos episódios de denúncias, renúncias e cassações de parlamentares ocorridos entre 2005 e 2006.

10.4 Transições governamentais

A formalização de transições pós-eleitorais é necessária para instituir e disciplinar uma relação “civilizada e organizada” de responsabilidade entre o governante e seu sucessor, especialmente quando assegura a este, previamente à sua posse, o acesso a dados e informações oficiais sobre o ente público (lista dos órgãos, projetos e programas em execução, contratos, etc). Nos termos em que foram apresentadas, as propostas sobre o tema priorizam a continuidade administrativa e os serviços públicos, impedindo que mesquinhas eleitoreiras ou químeras paroquiais desviem a finalidade ou rotina das instituições públicas. Não raro, sonegações de informação, dilapidação de arquivos e danificações de equipamentos são noticiados no período que antecede a passagem de poder. Trata-se da adequação nos planos estaduais e municipais do que consta disciplinado no federal através da Lei n. 10.609/02. Com este objetivo, foram apresentadas a PEC 60/04 no Senado Federal e os Projetos de Lei n.s 3.423/04 e 4.596/04 na Câmara dos Deputados.

10.5 Efeito suspensivo para os recursos eleitorais

Os Projetos de Lei n.s 3.445/04 e 6.722/06, ambos da Câmara dos Deputados, invocaram a exigência do trânsito em julgado da sentença condenatória (CF/88, Art. 5º, LVII) em combinação com à regra do art. 15 da Carta Magna para justificar a necessidade de atribuição de efeito suspensivo aos recursos eleitorais. A alteração do art. 257 do Código Eleitoral, tido por inconstitucional pelos proponentes, já havia sido objeto de sugestão pelo Grupo de Estudo dos Sistemas de candidaturas e Propaganda Eleitoral (Gescap) do Tribunal Superior Eleitoral em 2001.⁵²

Esta sensível alteração do Código Eleitoral (1965) consolidaria a orientação jurisprudencial no sentido de impedir, *v.g.*, o rodízio de cadeiras em Prefeituras Municipais ou Legislativos nos casos de decisões recorridas, bem como aquela expressa por diversos julgados do TSE atribuindo efeito suspensivo a recurso especial eleitoral e agravo de instrumento.⁵³

⁵² Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>> Acesso em 05 mar. 2007.

⁵³ Neste sentido, dentre outros, os seguintes precedentes:

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Medida Cautelar n. 1.235. Rel. Min. José Paulo Sepúlveda Pertence. 23.10.02. Recurso Especial: Medida Cautelar: veste de fiscais partidários: alegação plausível de contrariedade do art. 66, § 3º, da Res./TSE n. 20.988: Deferimento de efeito suspensivo. In: **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, DF, publicado em sessão de 23 out. 2002;

10.6 Restrições de doadores de campanha

Não obstante a exclusividade para financiamentos públicos de campanhas eleitorais prevista no PL 2.679/03, significativas propostas legislativas visando restringir tradicionais doadores de campanhas eleitorais tramitam na Câmara dos Deputados. Num primeiro grupo despontam os Projetos de Lei n.s 6.772/06, 4.635/04 e 6.826/02, que, ao introduzir novo inciso no art. 24 da Lei n. 9.504/97, proíbem empresas prestadoras de serviços contratadas pelo poder público ou que estejam participando de licitações a proceder em doações a candidatos ou partidos na esfera federativa dos cargos em disputa. Já os Projetos de Lei 97/03 e 1.326/03 vedam doações de campanha por clubes, federações e confederações esportivas e instituições financeiras, respectivamente. Ambos apresentam justificativas pertinentes e parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Medida Cautelar n. 1.059. Rel. Min. Raphael de Barros Monteiro Filho. 27.06.02. Medida Cautelar. Pedido de liminar. Renovação do julgamento. Pressupostos autorizadores (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*) presentes. Concessão para emprestar efeito suspensivo ao Recurso Especial respectivo, nos termos formulados na inicial, até o seu julgamento por esta corte. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p.172, 25 abr. 2002. Seção 1.

_____. Agravo Regimental em Medida Cautelar n. 1.052. Rel. Min. Ellen Gracie Northfleet. 02.05.02. Medida Cautelar. Liminar. Pode-se deferir liminar em medida cautelar para atribuir efeito suspensivo a recurso especial quando presente a plausibilidade do direito discutido e a possibilidade de dano irreparável. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, v.1, p.174, 23 ago. 2002.

_____. Agravo Regimental em Medida Cautelar n. 987. Rel. Min. Walter Ramos da Costa Porto. 13.03.01. Agravo Regimental. Medida Cautelar. Liminar. Deferimento. Excepcionalidade. Nova votação. Única urna. Possibilidade de dano de difícil ou impossível reparação. Negado provimento. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, v.1, 20 abr. 2001. Seção 1.

_____. Agravo Regimental em Medida Cautelar n. 966. Rel. Min. Waldemar Zveiter. 12.12.00. Medida Cautelar. Agravo Regimental. Ação de Investigação Judicial. LC n. 64/90, art. 15. Aplicabilidade. 1. A execução dos julgados é, de regra, imediata, uma vez que os recursos eleitorais não têm efeito suspensivo. 2. As disposições da Lei Complementar n. 64/90, art. 15, são aplicáveis tanto ao processo de impugnação ao registro da candidatura, quanto ao de investigação judicial por abuso do poder econômico ou político. 3. Agravo regimental a que se dá provimento. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, v.1, p.183, 23 mar. 2001. Seção 1.

_____. Agravo Regimental em Medida Cautelar n. 469. Rel. Min. José Eduardo Rangel de Alckmin. 02.10.98. Medida Cautelar - Deferimento de liminar - Agravo Regimental. Desnecessidade de renovação da cautelar por ter sido requerida antes da interposição do Recurso Especial se resta indubitosa a interposição do apelo. A admissão do recurso não é imprescindível à concessão de medida cautelar, prevalecendo a possibilidade de a instância superior prestar jurisdição para evitar dano irreparável ou de difícil reparação. A cautelar não perde o objeto pela não admissão de Recurso Especial, que pode vir a ser conhecido e provido por via de Agravo de Instrumento. Desnecessidade de nova cautelar para dar efeito suspensivo. In: **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, DF, publicado em sessão de 02 out. 1998.

_____. Agravo Regimental em Medida Cautelar n. 320. Rel. Min. Maurício José Corrêa. 01.12.98. Agravo Regimental na Medida Cautelar. Efeito suspensivo a Agravo de Instrumento. Julgamento do recurso. Consequência. Julgado o recurso a que foi conferido efeito suspensivo, a Medida Cautelar nominada perde o seu objeto e, por consequência, a mesma sorte tem o provimento liminar nela deferido. Agravo Regimental não provido. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p.38, 12 fev. 1999. Seção 1.

_____. Agravo Regimental em Medida Cautelar n. 420. Rel. Min. Edson Carvalho Vidigal. 24.11.98. Medida Cautelar. Prevenção. Ministro sucessor. RI-TSE, art. 69, parágrafo 2. Efeito suspensivo. Recurso Especial não admitido. Perda do objeto. Não ocorrência. Recontagem de votos. Recurso pendente. Manutenção da diplomação. CE, art. 216. 1. O Ministro sucessor funciona como relator dos feitos distribuídos ao seu antecessor (RI-TSE, art. 69, parágrafo 2). 2. Quando ainda for possível o provimento do Recurso Especial, mediante a apreciação de Agravo de Instrumento, subsiste o objeto da medida cautelar, que visa a concessão de efeito suspensivo àquele recurso. 3. Deve-se manter o diploma do candidato eleito, enquanto houver recurso pendente para o TSE, relativo a recontagem de votos. Aplicação analógica do CE, art. 216. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p.163, 18 dez. 1998. Seção 1.

_____. Medida Cautelar n. 1.005. Rel. Min. José Paulo Sepúlveda Pertence. 05.07.01. O Exmº Sr. Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, Vice-Presidente, no exercício da Presidência, proferiu a seguinte decisão: "Representa-

11. SÍNTESE DE CONCLUSÕES

O pleito por correção das deficiências e carências eleitorais e partidárias é histórico. Existem projetos e condições para uma Reforma Política apta a determinar o aperfeiçoamento das regras e a ampliação da responsabilidade de mandatários e partidos. Fatores como a ausência de um acordo suprapartidário, constitucionalização indevida de temas, apresentação desordenada de projetos semelhantes e inação governamental dificultam a sua tramitação.

ção do Ministério Público contra o requerente - candidato a vereador -, por abuso do poder econômico e da utilização de veículo de comunicação - ajuizada depois da eleição, mas antes do diploma - julgada procedente em ambas as instâncias ordinárias. Em consequência, foi declarada a sua inelegibilidade para o pleito de 2000 e para os que se realizem nos três anos seguintes, cancelando-se-lhe o registro da candidatura e o diploma de vereador eleito. Indeferido o recurso especial, o requerente interpôs agravo e - com base no art. 15 da LC 64/90 - postula, com a presente medida cautelar que empreste efeito suspensivo aos recursos interpostos, de modo a assegurar-lhe o exercício do mandato, até que transite em julgado a decisão do agravo. Não obstante minhas declaradas reservas à amplitude que o TSE tem dado ao âmbito de incidência do art. 15 da Lei de Inelegibilidades, não devo, nesse juízo liminar e no exercício eventual da presidência, negar relevo à jurisprudência mais recente, sem prejuízo de rediscuti-la em plenário, quando oportuno. Por isso, defiro a liminar, para sustar os efeitos da decisão objeto do recurso especial, até decisão definitiva do TSE. Comunique-se, solicitando-se urgência na remessa do agravo. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p.179, 09 ago. 2001. Seção 1.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Medida Cautelar n. 1.182. Rel. Min. Ellen Gracie Northfleet. 01.10.02. Medida Cautelar. Direito de resposta. Concessão de efeito suspensivo ativo a Recurso Especial. Afirmações ofensivas à honra do requerente. In: **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, DF, publicado em sessão, 01 out. 2002.

_____. Medida Cautelar n. 1.273. Rel. Min. Luiz Carlos Lopes Madeira. 12.06.03. Medida Cautelar. Liminar. Efeito suspensivo a agravo de instrumento. Viabilidade. Precedentes. Nulidade de mais de 50% dos votos em pleito municipal por infração ao art. 73 da Lei n. 9.504/97. Incidência do art. 224 do Código Eleitoral. Diplomação indevida dos segundos colocados. Ilegitimidade para o exercício dos cargos. Usurpação configurada. Legitimidade do presidente da Câmara de Vereadores reconhecida. Liminar concedida para sustar os efeitos da diplomação. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p.285, 01 ago. 2003. Seção 1.